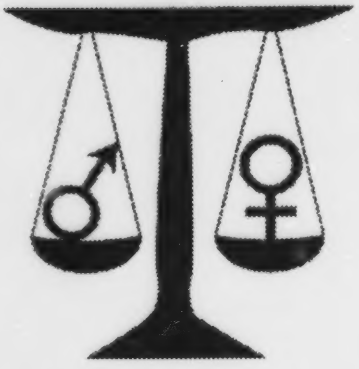
Cross Gender Monitoring Project

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

The
CROSS GENDER



MONITORING
PROJECT

CROSS GENDER MONITORING PROJECT

Federally Sentenced Women's Facilities

FIRST ANNUAL REPORT 1998

Thérèse Lajeunesse

and

Christie Jefferson

Table of Contents

1. Introduction

2. Background

3. Overall Approach and Methodology

   a) Key Questions

   b) Research and Monitoring Methods

   c) Information to be Collected

4. Monitoring Activities

   a) Meetings/Consultations

   b) Review of Documentation

   c) Site Visits

5. Emerging Issues and Questions

6. Phase Two Approach

7. Phase 1 Recommendations

8. Conclusion

Appendix A - Monitoring Project Team

Appendix B - Letter to Stakeholders

a) List of National Stakeholders

b) Letter: Cross Gender Staffing Monitor

c) Summary - Cross Gender Staffing Monitor

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

1. Introduction

The Cross-Gender Monitoring Project was initiated to implement a recommendation from the Arbour Commission of Inquiry's review of the incidents at Prison for Women beginning on April 22,1994, when an all male Institutional Emergency Response Team was called into the prison. A Request for Proposal was issued by the Correctional Service of Canada in November 1997 and the contract for Cross-Gender Monitoring was awarded to *Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd,* a bilingual consulting firm based in Winnipeg, Manitoba. Work on the Project began at the end of January 1998 with a series of introductory meetings in Ottawa and the development of a Workplan for the duration of this Project.

The objectives of the Monitoring Project can be summarized as follows:

- to assess the systematic impact of cross gender staffing, especially on inmates and staff, in federally sentenced women's facilities across the country;
- to identify operational and policy issues; and
- to forward appropriate recommendations to the Deputy Commissioner for Women, Correctional Service Canada.

The Cross-Gender Monitoring Project has been divided into three Phases. The first Phase, which ends with this report, was developmental and focused on initial site visits to five institutions, consultations with key individuals, the development of research tools, and concluded in June 1998 with this first Annual Report. The second and third Phases will be for each of the following fiscal years until March 31, 2000. An Annual Report, intended for public distribution, will be prepared at the end of each fiscal year.

The purpose of this first Annual Report is to provide a "blueprint" of how the Project will be operating for the next two years and to outline issues identified from our initial set of meetings and site visits. It is anticipated that the blueprint will evolve as the Project matures, and we hope that readers will feel free to comment and make suggestions to not only improve the Project but to also help capture all elements necessary to fulfill the Monitoring role in the best possible manner. Information about how to reach us is provided In Appendix A. This Appendix also provides

information about the Monitoring Project Team.

The next section of this report presents background information on what has led to the need for this project, while Section 3 describes our methodology and approach. Section 4 summarizes activities undertaken since the commencement of this Project, and Section 5 outlines emerging issues. Section 6 traces the approach to be taken in the next year and the last Section outlines recommendations arising from Phase 1.

|Introduction|Background|Overall Approach and Methodology|
|Monitoring Activities|Emerging Issues and Questions|Phase Two Approach|
|Phase 1 Recommendations|Conclusion|Appendix A |Appendix B|

Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

2. Background

In 1996, the Arbour *Commission of Inquiry Into Certain Events at the Prison for Women in Kingston* submitted its report to the Solicitor General of Canada and the Commissioner made a series of recommendations ranging from preventing the repetition of what occurred at the Prison for Women, to amending a wide range of practices including the grievance system, accountability, selection and training of staff, and the use of segregation, among others. The Commissioner recommended the appointment of an independent Monitor to review and report on the implementation of cross gender staffing at CSC's women's facilities. It was further recommended that the Monitor issue public Annual Reports including descriptions of any corrective measures taken by CSC to redress the problem(s) identified. Finally, it was recommended that the Deputy Commissioner for Women report to the Commissioner of Corrections after three (3) years on the desirability of continuing cross gender staffing.

The Arbour Commission's recommendations about monitoring are consistent with CSC's Mission Statement that sets out a blueprint for "an ideal of what we can become if we commit ourselves to its values and principles"[1]. The Mission Statement reads as follows:

> The Correctional Service of Canada as part of the criminal justice system and respecting the rule of law, contributes to the protection of society by actively encouraging and assisting offenders to become law-abiding citizens, while exercising safe, secure and humane control.[2]

The objectives of the Monitoring Project seek the same ends as the Mission Statement: ensuring that institutions offer a safe, secure and respectful environment for female inmates serving federal sentences.

Institutions for Federally Sentenced Women across Canada are located as follows:

- Nova Institution for Women, Truro, N.S.;
- Springhill Institution (for maximum security women), Springhill, N.S.;
- Joliette Institution, Joliette, Québec;
- Prison for Women, Kingston, Ont.;
- Grand Valley, Kitchener, Ont.;
- Saskatchewan Penitentiary (for maximum security women), Prince Albert, Sask.;
- Regional Psychiatric Centre, Saskatoon, Sask.;

- Edmonton Institution for Women, Edmonton, Alta; and
- Burnaby Correctional Centre for Women, Burnaby, B.C. (A provincially-run all female staffed institution, it is included in our mandate as an example of this type of model).

Cross-gender staffing has been an issue of debate for quite some time. Until 1989, male staff were restricted from supervising women inmates in their living areas within the walls of Kingston Prison for Women. As a consequence of a successful complaint by a male correctional officer to this female-only staffing policy (*King v. Canada Correctional Service, unreported, July 5, 1989 [Public Service Commission Appeal Board]*), the Correctional Service of Canada altered its policy and allowed male Primary Workers to apply for and staff front-line positions in most institutions housing federal female inmates. CSC policies were further refined in the wake of a Supreme Court of Canada decision (*Conway v. Canada [1993] 2 S.C.R. 872)*, in which a male inmate claimed invasion of privacy rights with regard to the CSC policy of allowing female Primary Workers in men's institutions. The Court upheld the employment of women as front-line workers in male prisons, but did not close the door to an argument under the equality provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* concerning male front-line workers in female institutions. Special selection processes and training programs were instituted by CSC in 1993, along with policy directives in an attempt to address the concerns relating to privacy and safety expressed by women inmates and community groups.

The issue of male staff in female institutions was raised in the highly publicized events in the Prison for Women involving an all male emergency response team and the subsequent report by the Arbour Commission of Inquiry of April 1996. Madam Justice Arbour focused hearing time on, and considered submissions from concerned parties along with research on the issue of cross gender staffing. Her recommendations included the need for an exceptional form of monitoring the implementation of the cross-gender staffing policy in the living units of the new institutions, and on similar issues found in any institutions housing federally sentenced women.[3]

A number of concerned parties disagree with the policy of allowing male correctional staff to supervise female inmates, particularly in their living quarters. The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS), the Women's Legal Education and Action Fund (LEAF), as well as some Federally Sentenced Women (FSW) have expressed grave concerns. Most of these concerns centre around the potential for sexual harassment and abuse of women prisoners by male correctional staff, as well as invasion of privacy of women engaged in intimate activities, such as bathing or using the toilet.

Despite reservations about male Primary Workers in female institutions, CSC has adopted a different viewpoint, one which centres on the ability of sound policies, training and adaptations to the physical environment to decrease the potential for abuse and increase the safety and security of inmates. This position is grounded in the following: legal decisions that preclude a 'female-only' approach to staffing institutions which house female inmates; a review of training to ensure that staff are sensitive to women's issues; the view that institutions should reflect the make-up of the community, including the presence of male staff; and, that positive

the hands of male aggressors.

It is our objective to, over the next few years, collect significant information about the issues outlined in this report, to further contribute to the debate about cross-gender staffing and to recommend a definitive approach to cross gender staffing in Federally Sentenced Women's facilities across Canada.

---

1. Ole Ingstrup, "Commissioner's Foreword" in Mission of the Correctional Service of Canada. Ministry of Supply and Services. 1997. p.3
2. Ibid. p.4.
3. Arbour, The Honourable Louise. Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston. Public Works and Government Services Canada, 1996. p. 217

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	Appendix A	Appendix B

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

3. Overall Approach and Methodology

a) Key Questions
b) Research and Monitoring Methods
c) Information to be Collected

a) Key Questions

A number of key questions will be addressed in the course of the monitoring of Correctional Service of Canada's cross gender staffing policy and related issues. These will be addressed for each target institution and for a comparative analysis of the overall approach.

These questions include:

Policies and Protocols

How effective are regulations, policies and procedures in place addressing issues relating to sexual exploitation and privacy invasion?

- What protocols, i.e. policy documents outlining an agreed step-by-step approach, exist that place restrictions on male Primary Workers and other male staff with regard to strip-searching, privacy, night duty, and other related issues? What protocols outline the procedures for female Primary Workers?

- What are the protocols regarding professional staff and contract staff?

- What protocols exist with law enforcement agencies, e.g. RCMP, in each community where a federal women's institution is located, in the event that a disturbance or riot would result in the need to request assistance from that law enforcement agency? Do such protocols take into account the need for sensitivity to women's issues while, at the same time, permitting an effective and expedient emergency response to an incident?

Physical Structure

- How are the various federal institutions housing women designed with respect to privacy of women using the toilet, bathing, changing clothes? How are

with respect to these issues?

- Are these designs effective and appropriate from the viewpoint of i) inmates; and, ii) staff?

Staff Selection and Training

- Is the selection process for staffing effective in selecting male and female staff who have a strong sensitivity to and awareness of women's issues, professionalism, and a demonstrated potential to work in a women-centred environment? Is this process being followed in an ongoing manner for all relevant institutions?

- Does the training of staff make a difference in the effective and safe cross gender staffing of female institutions? If so, what approaches are being used? Is the 10 day women-centred training enough? If not, what approaches should be adopted? Is appropriate staff training on-going? How does the effectiveness of training for the Healing Lodge compare with the training correctional staff are undergoing at other facilities?

- How consistent is training across the country?

Inmate Population

- Does the composition of the institutional population make a significant difference? Does the proportion of male/female inmates or male/female staff make a difference in respondents' views of cross gender staffing, for example, where there are single sex institutions or co-located with men's institutions?

Grievance Procedures

- How does the complaint and grievance system operate? Is it effective? Is it readily available to inmates and open in redressing harm and abuse of power? Do inmates feel comfortable using it? What is the inmate's understanding of the complaint and grievance system?

- Are complaints about sexual harassment or abuse handled fairly, efficiently and sensitively, and what are the outcomes of reported incidents? What are the roles of the Correctional Investigator's Office and the Canadian Human Rights Commission in this regard?

Institutional Disciplinary Procedures

- How does the disciplinary process operate? Are there cross-gender implications in how decisions are made

Correctional Investigator

- How is the role of the Correctional Investigator compatible with the role of Monitoring or interceding in difficult situations?

Inmates

- How do federally sentenced women view the policy change allowing male Primary Workers? Do they feel that the safeguards recommended by women prisoners during the consultations by the Federally Sentenced Women Program Committee are being met?
- Are women seeking to reside in particular institutions and to what extent is CSC able to take these preferences into account?

Staff

- How do Primary Workers, program staff and administrators view the CSC policy on cross-gender staffing? What do they view as the strengths and weaknesses of the policy? Do they agree with its implementation? Do they feel their views have been adequately addressed? Do they feel their training is adequate?

b) Research and Monitoring Methods

Due to the complex nature of this issue, a multi-faceted research and monitoring approach is necessary to meet the objectives of the project. Our approach includes the following components:

- review of CSC policies and programs;
- review of documentation about cross gender staffing from other sources;
- review of human resource policies re hiring and performance indicators, and training for all FSW institutions;
- review of physical design of institutions housing federal women and inmate/staff perceptions;
- file review of complaints by both staff and inmates;
- inmate interviews;
- staff interviews;

- interviews with Wardens;
- meetings with institutional Citizens' Advisory Groups;
- interviews with Union representatives;
- meetings with representatives of Native Women's Associations;
- meetings with community service organizations;
- representatives from law enforcement agencies; and others.

The methodology can therefore be grouped into three categories: i) review of documents; ii) review of the physical design of institutions; and, iii)interviews and meetings during site visits.

A list of documents consulted to date can be found in the Activities Section of this report. As for the physical design of institutions, a checklist of common points will be used to ensure uniformity in data collection. Interviews with individuals or with groups will be held depending on the nature of the meeting, and needs and requests of respondents (e.g. meetings with inmates' committees versus one-on-one interviews).

c) Information to be Collected

- We anticipate that the methods described in the previous section will result in the gathering of the following information:

Regulations, policies and procedures:

- Regulations, policies and procedures with respect to sexual harassment,
- Exploitation, and abuse, as well as strip searches and access to viewing of women while they are undressed;
- Number of reported incidents related to cross gender staffing;
- Number of unreported incidents, and, if possible, reason for lack of reporting;
- Extent of awareness among inmates of grievance/complaint options; and,
- Process for handling complaints and the outcomes of such complaints.

Inmates:

of origin;

- Single sex vs. mixed staff institutions and women institutions vs co-located institutions (including proportion of female to male inmates and proportion of female and male staff, and types of inmate population); and,
- Degree to which the wishes of female inmates for place of incarceration based on same gender versus cross-gender staffing are reflected.

Staff:

- Amount and type of training (e.g. gender sensitivity, violence against women and children, dispute resolution, non-violent intervention, responding to emergencies/critical incidents, and cross cultural awareness);
- Selection and experience of staff;
- Selection, experience and training for contract staff;
- Ongoing education for staff;
- Counselling/support services for staff; and,
- Breakdown by gender.

The Institutions:

- Classification, design and size of facility;
- Institutional profiles including: capacity and count on a given day; type and length of inmate sentences; province/territory of origin; staff positions; male/female complement; description of institution; and, specific Standing Orders relating to cross gender staffing;
- Privacy protection in washrooms and living areas; and,
- Physical lay-out of institutions with regard to safety and privacy concerns.

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	Appendix A	Appendix B

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

4. Monitoring Activities

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

a) Meetings/Consultations
b) Review of Documentation
c) Site Visits

Activities during this first Phase can be grouped under the following categories: meetings/consultations; review of documentation/policies/reports; site visits including preliminary interviews with key individuals; and, the development of research instruments.

a) Meetings/Consultations

An integral part of Phase I has included meeting with key individuals, agencies, and organizations across Canada to obtain information, identify issues and concerns about cross-gender staffing, and to establish ongoing liaison for the duration of the Monitoring Project. The following provides a summary of these meetings, as well as preliminary findings, where available.

CSC Women Offender Sector, CSC

Regular contact was maintained with this Branch of Correctional Services of Canada, as both the contracting body for the Monitoring Project, and as a source of information and expertise. Meetings with key individuals included Deputy Commissioner, Nancy Stableforth, and key staff working in that division, including Hilda Vanneste, Manager, Women Offender Sector; Marnie MacDonald, Project Assistant; and Sandra Lyth, Senior Advisor to the Deputy Commissioner, Women. Documents received by the Co-Monitors were largely drawn from material available to the Women Offender Sector or material was made available after requests to other sources within CSC.

Inmate Affairs, CSC

A meeting and ongoing contact with Mr. Brian Mainwaring, Acting Director of Inmate Affairs, focused on the collection and collation of information with respect to inmate complaints and grievances. This CSC Section in Headquarters is developing an aggregate data system which has been made available to the Monitoring Project.

The Offender Complaint and Grievance System operates in the following manner in all federal penitentiaries. An inmate may lodge a complaint with staff of the institution for resolution. If the inmate is not satisfied with the handling or outcome of his or her complaint, s/he can lodge a level 1 grievance with the Warden of the institution. Decisions at that

level can be appealed to level 2, which is the Regional Deputy Commissioner at Regional Headquarters, and from there to level 3, which is the CSC Headquarters level in Ottawa. Level 3 grievances go to the Deputy Commissioner of Corporate Development and the Deputy Commissioner of Women reviews those pertaining to women. Commissioner's Directives lay out the time frames for handling these grievances. Inmate Affairs collects aggregate data for each level of complaint and grievance, by institution and in total. There are separate charts for federally sentenced women, but they do not include grievances from women housed in maximum security men's facilities.

The largest category of complaints and grievances for women is "other", unlike what is found in the summary charts for the male inmate population. Due to the fact that it is unknown what types of grievances may be captured in the "other" category, members of the Monitoring Project will be examining records to establish the type of grievances encapsulated in this category. As for the classifying of grievances, individual institutional staff are assigned the responsibility of classifying inmate grievances by type based on a list and brief description of each category provided by CSC Headquarters. The categories are established for all of CSC by the Offender Management System. The Branch can, however, isolate specific data if requested.

Correctional Investigator (CI)

Two meetings were held with the Correctional Investigator's staff, one introductory meeting with the Executive Director and one meeting with an Investigator and the CI's Legal Counsel. The purpose of these meetings was to discuss respective mandates and to establish a working relationship throughout the life of the Monitoring Project. Ongoing contact will be maintained throughout the duration of the Project.

As for the Correctional Investigator process, inmates can lodge complaints with the Correctional Investigator, an independent authority legislatively created and given substantial investigative powers under the *Corrections and Conditional Release Act.* An inmate can complain to the CI concerning his/her treatment, whether based on an individual incident or broader systemic issues. The CI can proceed based on an inmate complaint, or can initiate his own investigation such as that which occurred following the incident at P4W in 1994. Presently, two female employees are charged with investigations of all complaints originating in women's institutions. Any decisions, however, and subsequent recommendations are not enforceable.

The CI regularly refers harassment complaints to the Human Rights Commission given their role in dealing with rights violations. While the CI is under no obligation to defer to any other authority, if there was a criminal charge involved, the CI would defer to the criminal investigation but may deal with circumstances surrounding the crime, for example, if there were reprisals as a result of reporting the criminal act.

As an inmate may complain directly to the CI, the Monitors are establishing a protocol for obtaining information from the CI, without personal identifiers, should a complaint be lodged that falls within the purview of the Project's mandate.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS)

The Co-Monitors met on two occasions with the Executive Director to obtain a sense of what the concerns of CAEFS are with respect to cross gender staffing. CAEFS is a national federation of agencies working with women and girls in conflict with law, and as such, staff regularly visit institutions for federally sentenced women. CAEFS also made submissions to the Arbour Commission and have been monitoring the follow-up and implementation of CSC's cross gender staffing project. CAEFS concerns are noted in the following Section under "Employment Issues".

Union of Solicitor General Employees (USGE)

The Co-Monitors met with two representatives of the USGE, at Headquarters in Ottawa. The Union has a long-standing interest in cross gender staffing, having engaged in grievances against the historic female only policy for front line staff. The Union also made submissions to the Arbour Inquiry and is closely observing policy changes and implementation issues. Again, the USGE concerns are incorporated below.

The Canadian Human Rights Commission (HRC)

A meeting was held with two representatives of the HRC who have responsibility in the areas of Corrections. Background information as to the HRC's jurisdiction with respect to types of complaints by inmates was provided to the Co-Monitors.

Inmates may lay a complaint to the HRC if they feel their rights have been violated, including experiencing sexual harassment. An agreement with the Correctional Investigator's office has been established where an inmate's complaint will be referred to the HRC if it involves a prohibited ground, and complaints to the HRC involving administration of CSC will be referred to the Correctional Investigator. This allows for investigation of a complaint by the body that has the most expertise on the matter of the complaint. If an inmate uses the CSC internal grievance system, there is no requirement to refer to the HRC. Should a complaint involve a sexual assault, the inmate would be referred to the police and the complainant would be provided with supportive contacts.

In general, the HRC has not had many complaints from federal inmates, and even fewer from federally sentenced women. Nevertheless, the HRC representatives felt that the Co-Monitors could be informed of complaints, with personal identifiers removed, should it fall within our mandate.

National Stakeholders

National Stakeholders have been contacted twice about the Monitoring Project. A letter inviting National Stakeholders for input was sent on March 17, 1998. A copy of this letter, as well as a list of the groups, can be found in Appendix B. In addition, one of the Co-Monitors, Ms Christie Jefferson, made a presentation on April 21, 1998 in Montréal to a Stakeholders' meeting, convened by the Women Offenders Sector. In attendance were representatives of various women's and community organizations, other interested organizations such as the Correctional

Investigator's office and the Human Rights Commission, Union representatives, senior CSC officials, Wardens or their designates, and Citizen Advisory Committee representatives. Ms Jefferson provided background to the project, our mandate and objectives, and information on our methodology, time frame and research questions. Those in attendance had an opportunity to ask questions, and all were invited once again to provide regular comments and submissions to the Co-Monitors as the project unfolds.

b) Review of Documentation

A tremendous amount of information was collected for the Monitoring Project, ranging from policies and procedures to reports and manuals. Subject areas included:

- policies and protocols concerning cross gender staffing;
- inmate and staff grievance policies and procedures;
- institutional disciplinary procedures;
- incidents with potential cross-gender implications;
- emergency policies and procedures including use of force, strip searches, cell extractions;
- sexual harassment;
- selection and training of staff;
- segregation;
- statistics on the female population;
- privacy for female inmates;
- Arbour Commission of Inquiry submissions, and follow-up by CSC;
- mental health strategies;
- maximum security issues;
- institutional design; and,
- data on inmate populations.

The Project was able to develop an understanding of the breadth and depth of the policy considerations, and establish a regularized system for obtaining changes to policies, and collection of data and other relevant materials.

In the process of reviewing documentation, the Co-Monitors found that the Women Offender Sector has initiated a number of policy revisions in response to the Arbour Report, and is still in the process of formulating other changes. The following changes relating to cross-gender staffing have already occurred:

an amendment to paragraphs 6(c), and 13 of Commissioner's Directive (CD) 571- "Searches and Seizure of Contraband re Federally Sentenced Women" outlining the specific requirements with respect to strip searches ofwomen inmates. It states:

> The amendments to CD 571 clearly provide that in no case, including an emergency, shall a male staff member participate or be present as a witness in a strip search of a woman inmate. If a male officer believes that an emergency strip search is necessary, he should contain the situation until

such time as female staff arrive to conduct the search.

an amendment to CD 600- "Management of Emergencies", paragraphs 24, 30 and 32, ensures emergency procedures are in line with the amendment to the CD 571 on searches and seizures. This amendment states:

> Local emergency response teams of the FSW (Federally Sentenced Women) facilities be comprised of only women staff. In the event that an emergency response team of a men's institution or police force is brought into an FSW institution, the men on the team will not be permitted to participate in conducting the strip search or as a witness to the strip search of a woman inmate. The FSW facilities shall be required to address the issue of the role, responsibilities and protocols of male IERT members and police officers in their contingency plans.

c) Site Visits

Despite the short time frame of this developmental stage, a cross section of women's facilities was visited including: Grand Valley in Kitchener, Ontario; Saskatchewan Penitentiary in Prince Albert, Saskatchewan; Edmonton Institution for Women in Edmonton, Alberta; Okimaw Ohci Healing Lodge, in Maple Creek, Saskatchewan; and, Joliette Institution in Joliette, Québec. These institutions represent a cross section in that they include three of the new regional facilities, one maximum security institution, and the Healing Lodge which was designed specifically for Aboriginal women. These visits were introductory with the following purpose: to view the physical layout of each facility, to establish contacts with key individuals, and to seek input about issues relating to cross gender staffing for use when the Team developed the research instruments.

In terms of the new federal facilities for women visited in Phase I, they have the same basic layout. The main building that houses programs, health facilities, segregation units, staff, and administration is largely on one level. Women live in houses that are placed in a semi-circle with each accommodating approximately 6-8 women. Most women have their own room and can lock their door. Staff also have a key. Each house has a kitchen, living room, dining room, laundry and common washrooms. Also in the semi-circle are two family visiting units. The Healing Lodge is structured differently, with the main administration building constructed in a round fashion so that the inside corridor goes around in a circle, and a separate spiritual Lodge, built like a teepee, and centred in the middle of the facility. Individual houses for the women are similar to other facilities. The administration building of Edmonton Institution for Women, also contains an Aboriginal Spirituality room.

These new facilities are classified as multi-level but only house minimum and medium security women at this point. Each have about eight segregation cells, half located in a secure area, half as administrative or voluntary segregation complete with kitchen and living areas. All have toilets in each cell, along with some kind of privacy barrier. Typically this barrier is a solid square placed beside the toilet so

that the woman's feet and head are visible. Some have a semi-transparent curtain. The segregation facilities are located so that security can monitor inmates visually and eventually with cameras.

In summary, exploratory interviews in each institution were held with: the Warden and/or Deputy Warden; staff representatives such as Primary Workers, Parole Officers, Case Workers or other staff representatives; the local USGE representative if she was available; representatives of applicable Advisory Committees including the Citizen's Advisory Committee; a representative or more of the Inmates' Advisory Committee and other individuals including other community representatives, as appropriate.

These visits were highly instructive in assisting us to formulate our plans for the next two Phases, as well as in eliciting the fundamental issues and items for the Interview Schedules. Emerging issues described in the following Section are largely based on information obtained during the site visits.

For each of the next two years, all facilities for Federally Sentenced Women will be visited.

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	Appendix A	Appendix B

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

5. Emerging Issues and Questions

The following issues are highlighted in this report either because they were identified by one or more of the respondents contacted during this Phase of the Monitoring Project, or because they represent a logical area of inquiry connected to cross-gender staffing. It is our intention that this short summary of issues that have come to the fore will provide readers with a brief overview of the issues to be included in our assessment of cross gender staffing. Issues are presented in no order of priority.

Employment Issues

In general, union representatives expressed a deep commitment to notions of fairness and access in terms of staffing for all positions in any federal facility by any qualified candidate. In a letter to the Co-Monitors from the Union of Solicitor General Employees (USGE), the union representative stated:

The USGE's position supports staffing according to merit for all positions being staffed by the Department. Therefore, we do not support FSW facilities excluding men from competitions, deployments and any other staffing procedures.

It is the position of the USGE that if an adequate increase in staffing is implemented, then the issue of males doing rounds paired with a female officer when required will meet the recommendations of the Arbour Report. The USGE also supports the rationale that male Primary Workers were hired to present a positive role model to the federally-sentenced women. Having said that, it is important that the male employees be treated fairly and equally.

In those institutions visited during Phase I where male Primary Workers were employed, many staff members felt, on the whole, that the cross gender staffing policy was working well. In institutions visited where there are no male Primary Workers, there was a strong commitment to maintaining female only front line workers. However, most inmates interviewed did express a desire for male Primary Workers based on the notion that the "inside" would then reflect the composition of the outside world. A few inmates in female-only institutions did nevertheless express strong opposition to men in front line positions. In any event, a number of issues have emerged during the implementation of the new CSC cross gender staffing policy that employees would like addressed.

The restrictions on male Primary Workers have raised a number of problems. These include:

- There are different protocols concerning assignment of males in

living quarters during night hours. At least one institution allows men to work the night shift, but they must be accompanied by a female worker, while in other institutions males are not allowed at all to work the night shift in the cell/bedroom areas.

- Where male Primary Workers cannot be assigned to night shifts in the living areas in institutions housing federally sentenced women, night shifts fall more heavily on female staff. This situation is likely to worsen as video monitors are more broadly utilized in women's institutions. This is seen as unfair by some staff, and there were concerns expressed that resentment is building among female Primary Workers. In one case, a female Primary Worker spoke of putting off having a child as the workload and heavy emphasis on night shifts make it impractical at this time.

- Similarly, restrictions on assignment for male Primary Workers is also creating unequal distribution of overtime hours.

- Some employees felt that the difference in assignment and roles in such areas as interventions and emergencies is almost amounting to different job descriptions. Some recommended that the distinctions be eliminated, including night shifts, as long as there are two staff on at all times.

- Lack of clarity as to what behaviour is permissible or desirable on the part of male workers is of concern to some. For example, there is no explicit sexual harassment policy and related training concerning staff actions involving inmates. The Commissioner's Directive entitled "Code of Discipline" includes a section about relationships with offenders. This section outlines general guidelines, but it does not address sexual harassment specifically. Some male workers said they feel vulnerable with this lack of clarity, including the possibility of facing a complaint. In addition, should there be a need for a male Primary Worker to intervene, for instance, to stop a fight among inmates, some male Primary Workers expressed uncertainty about the level of physical contact they can use to stabilize the situation.

- A male Primary Worker discussed the high level of stress associated with his job, with a significant amount originating from his perceived vulnerability to a charge by a female inmate should she be angry about something, such as a pass or parole denial. He expressed the concern that it may not in the long run be possible to have men work in such close quarters with female inmates, at least at a Primary Worker level.

- Some male staff stated that they found it hard to be viewed as potential harassers or rapists just because they happen to be male, and that the issue of harassment and sexual exploitation is not just limited to male staff.

Both inmates and staff in most institutions raised the issue of the difficulty in the role of Primary Workers in that they have a dual (and perhaps contradictory) function of security and front line worker in assisting inmates. As inmates pointed out, it is hard to trust and have access to your Primary Worker who also could be involved in strip

accessibility, i.e. with night shift work an inmate may not see her Primary Worker for over a week, which is a concern when parole due dates are nearing. They also felt it is impossible to provide confidential information in a "helper" relationship knowing that the Primary Worker has a dual function. This issue is obviously not limited to cross-gender concerns but is raised in this context as a significant concern expressed by respondents. Cross gender issues may arise if an inmate must relate to a different worker when her own Primary Worker is not available.

In addition, although cross-gender staffing implies the use of male front line workers in female institutions, the Monitoring Project takes the view that part of the monitoring also involves examining the repercussions of having female only Primary Workers as in Edmonton Institution for Women and at Okimaw Ochi Healing Lodge. The two positions of female-only versus male form opposite points in the same continuum of operational realities flowing from implications of cross-gender staffing. However, all institutions have male staff in roles other than that of Primary Worker, thus the impact of cross-gender staffing goes beyond that of the Primary Worker.

Furthermore, all institutions have males in staff positions and other positions of authority. The Monitoring Project will also include assessing policies and practices with respect to all these functions.

Staff Selection and Training

It is our understanding that there is a special selection process for staff working in federal facilities for women. This process involves utilizing criteria to select individuals who have a sensitivity towards women and their life experiences, and an interview process that involves role playing with actors to assess attitudes and approach. We will be looking closely at this process, including what positions are targeted for this approach, and how it is working. We will also be monitoring the process for any ongoing changes.

In order to have staff sensitized to the particular needs and realities of federal incarcerated female offenders, CSC has developed a 10 day "Women-Centred Training" curriculum, in addition to the regular Correctional Officer training, consisting of modules on the following topics:

- Background to the New Women's Facilities;
- Women's Criminality and the Links to Personal History;
- Overview of Women's Issues;
- Power and Control;
- Self-Injury and Suicide;
- Surviving Family Violence;
- Creative Problem Solving;
- Same Sex Relationships;
- Substance Abuse;
- Managing Conflict;
- Cultural Sensitivity;
- Facilitating Group Decisions;
- Dealing Effectively with Lifers;
- Connecting with Lifers;
- Women's Ways of Knowing; and,
- Personal and Team Issues.

This training is provided to recruits in addition to the core CSC training for Primary Workers. It should be noted that training provided for the staff at the Healing Lodge lasted over a period of one year, with intensive training in substance abuse, including a residential stay at a treatment facility.

A cursory review of the training materials indicate that the materials are well done and the topics addressed are quite fundamental to issues surrounding correctional management of federally sentenced women. However, the Co-Monitors are concerned about how some of these topics can be adequately addressed in less than one day. More will be said about this during the course of our monitoring.

Initial interviews with some Primary Workers indicated that, in some cases, the Women Centred training has been reduced to four days; questions relating to the impact of this training, the length of training, and who is receiving the training, will be the subject of further inquiry and comment. It should be noted that there has been no formal evaluation undertaken of this training.

Sexual Harassment

A central issue to cross gender staffing has been and remains sexual harassment, sexual assault and sexual exploitation of female inmates. While privacy concerns are also pivotal for both male and female inmates with respect to cross gender staffing, sexual harassment, sexual assault and sexual exploitation are more gender specific. Statistically, women make up the overwhelming majority of victims of sexual harassment and abuse/rape, while males compose the vast bulk of perpetrators.

Advocacy groups such as CAEFS and LEAF, base their strongly held recommendation that only females should act as front line staff with women inmates on these facts and concerns. CAEFS writes the following in their submission to the Arbour Commission:

> The Task Force (Creating Choices) found that more than 80% of federally sentenced women have histories of physical and/or sexual exploitation, most at the hands of men in positions of authority over them. The figure rises to 90% for First Nations' women alone, a group that is disproportionately over-represented in the prison population. CAEFS is of the view that the potential risks and/or perceived risks of abuses of power in general, and sexual coercion, harassment and/or assault more particularly, are likely to be exacerbated by the presence of men in front-line correctional worker positions¼Moreover, in 1980, Canada endorsed international norms with respect to the assignment of male and female prison guards. Article 53 of the United Nations' Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners specifies that women prisoners are to be

officers".[4]

An excerpt from the LEAF submission to the Arbour Commission reads as follows:

> Proponents of cross-gender staffing claim it "normalizes" the prison environment. LEAF submits that "normalization" is a misleading term because it replicates and reinforces injury to women in our current sex-unequal society. Given the unique power imbalances in the guard-inmate relationship, as well as the preponderance of abuse histories among federally sentenced women, LEAF submits that the prison setting may require measures which do not replicate the outside, "normal" society. [5]
>
> Victims of sexual harassment in the workplace often do not complain because they feel nothing will be done, they will be ridiculed, or they will face reprisals in the hierarchical structure of the work environment. It is submitted that concerns about fear of reporting are exacerbated in the prison environment, where the power imbalance between inmates and guards is worse than between employees and employers. In addition, employees who are victims of sexual harassment are free to leave their jobs (although, it is recognized that this may entail serious financial consequences); women inmates do not have the option to leave the prison. [6]

Both CAEFS and LEAF still are of the view that there should be a female only front line staffing policy.

Other comments made to the Co-Monitors in this first Phase urge that a broader lens be applied to our work. For example, several staff and inmates noted that harassment and sexual exploitation should be seen as something that can and does occur with same sex staff. Also, others noted that Primary Workers are perhaps too much the focus, and that sexual harassment/assault/exploitation can and does occur with other staff and authority figures in the institutions. It may also extend to contractors, counsellors, health professionals, teachers, ministers, Elders, and senior staff.

A number of questions have emerged in addition to those already identified by the Co-Monitors in light of the comments and submissions made to us to date. These include:

- Is there a fiduciary relationship between the government of Canada and inmates?
- Can an inmate ever truly consent to a sexual interaction/relationship with a staff member or other authority figure within the institution in light of the power imbalances?

- Should there be an explicit sexual harassment policy covering staff and inmates?
- What should the policy be with respect to other non-inmates, including the development of sexual relationships (e.g. When is a sexual relationship sexual exploitation?)
- What distinctions, if any, should there be in terms of restrictions on actions and roles between male Primary Workers and any other males who are in positions of authority in the institution?

Abuse of Power

Another form of abuse, similar to what has been described above, can be called abuse of power. The dynamics of power and control are found throughout society and are likely to be found in the institutional setting. Typically, this can take the form of physical coercion, intimidation, or threats, among others. The topic of "power and control" is one that is included in the Women-Centred Training and training materials outline that powerlessness and inequities are likely to be felt more acutely by many federally sentenced women. The issue of abuse of power is of interest to the Monitoring Project when abuse of power is related to cross gender staffing issues.

Grievances

The topic of grievances has become an area of concern due to three observations made during this first Phase. The first is one that has already been mentioned, which is that the largest category for grievances from federally sentenced women is "other". The second is that information on grievances from women in maximum security facilities is not separately collected from those of men in these institutions. Finally, the third observation, based on inmates' comments, is that they see no incentive for laying grievances for fear of repercussions from staff at the facilities. This is obviously a preliminary finding and this area of inquiry will be closely monitored during the duration of this Monitoring Project. Any repercussions are contrary to the official policy of CSC. The Offender Complaint and Grievance System Training Manual for Staff states: "An offender is not to be penalized or intimidated with respect to his use of the complaint and grievance system"[7]. The view of inmates is clearly that there will be negative repercussions ranging from subtle changes of behaviour vis à vis the grieving inmate to influencing decisions pertaining to temporary absences and parole. The Co-Monitors intend to monitor the grievance system closely for complaints and grievances pertaining to cross gender issues, as well as to identify impediments to the use and data gathering ability of the system.

Privacy

Privacy issues constitute another central feature of the debate surrounding male staffing of female institutions. Privacy barriers were visible in the institutions visited in Phase I and generally took the form of a partition of three to four feet and or a curtain by the toilet in an inmate's cell, including in segregation facilities. These barriers allow an inmate to be accounted for while still allowing some modicum of privacy while using the toilet. The Co-Monitors will need to determine if all

facilities have such barriers in all circumstances and whether they are sufficient.

Privacy is complicated where video monitors are utilized to observe women in segregation/assessment cells or any other circumstance where they might be unclothed. As noted in the above section on employment issues, video monitors mean further restrictions on male Primary Workers. Who else has access to these monitors? What policies should be in place with respect to who can view women in such circumstances?

A few Primary Workers have stated that some federally sentenced women are purposely undressing in front of staff, including male staff, and may do so in the context of a security incident. To what degree, if any, should the voluntary nature of a state of undress by a female inmate affect restrictions on male staff? This issue requires further monitoring and consideration, with input from staff, inmates and other key stakeholders.

Other Equality Issues

Sexual harassment and assault often can be coupled with other forms of discriminatory behaviour such as racial harassment, and targeting of particular females by the predator. Concerns were expressed by some inmates and community contacts that the high percentage of First Nations', black and other minority group inmates means that staff should be sensitized to the impact of stereotypes, demeaning comments about race or origin, and increased vulnerability of women who are from minority communities. Concerns were also expressed that the ten day women centred training program staff are receiving when selected to work in a women's facility does not include sufficient training on racism and diversity.

Other women who are potentially at greater risk and who experience multiple discrimination are women from other countries, lesbians, and women with disabilities, including mental disabilities.

The Co-Monitors will need to analyze concerns, comments, and incidents in light of these concerns and keep these diversities in mind when making any recommendations.

Aboriginal Issues

Many reports and studies over the years have documented the special situation and needs of Aboriginal offenders within the justice system. Aboriginal people are overrepresented throughout the justice system and this is no more true than in the federal correctional system where Aboriginal women represent 26% of federally-sentenced women. In 1988, 14.2% of the federal female inmate population was made up of Aboriginal women; today that figure has grown to 26%.[8] The Okimaw Ohci Healing Lodge was specifically developed to meet the unique needs of Aboriginal women. A central feature of programming at the Healing Lodge includes spiritual teachings and the provision of all programs in a culturally relevant manner. Elders play a significant role in assisting women on their healing journeys. Recent changes to policies at the Lodge now require male Elders to be accompanied when speaking to inmates. The recent practice, however, has been to hire only female

Elders. This change was the result of the need to ensure the protection of women at the facilities. How does this change affect the quality of communication between inmates and Elders? How do the Elders feel about this constriction? Will this result in the use of more female Elders over time? These and other questions will be specific to the Healing Lodge as the Monitoring Project unfolds.

Special Needs of Maximum Women

The problem of finding appropriate facilities for women classified as maximum security has been an issue for quite some time. Although regional facilities are classified as multi-level, this in fact means the regional facilities are for women classified as minimum and medium security. The problem is further compounded by the fact that Aboriginal women are disproportionately classified as maximum security. In fact, according to a CAEFS Position Paper, 41% of federally sentenced women classified as maximum security are Aboriginal.[9] Maximum security women are housed in Springhill Institution, Prison for Women in Kingston, and Saskatchewan Penitentiary in Prince Albert. From a cross-gender monitoring point of view, these women are likely to be more vulnerable to negative cross-gender incidents, as these facilities are located within men's institutions where few staff members may have had any gender specific training. In addition, as discussed earlier in this report, disenfranchised women, such as Aboriginal women, are particularly susceptible to sexual exploitation due to their abuse histories, and to not reporting it. Monitoring conditions in maximum security institutions will be a focal point of this Project.

Institutional Emergency Response Teams (IERT)

The use of an all-male Institutional Emergency Response Team triggered the Arbour Commission of Inquiry and thereafter, this Monitoring Project. Madam Justice Arbour recommended that male IERT's never be deployed again in a female institution. Although CSC has indicated that this recommendation has been accepted in principle, and that an all male IERT will never be used as a first response. It is further specified that when the Cell Extraction Team or the all female IERT cannot handle an emergency, that recourse will be made to the local police or RCMP detachment. For instance, at the Healing Lodge in Maple Creek, there is an agreement with the local RCMP detachment that, should there be an incident, the RCMP will be called. This area will also be subject to particular scrutiny of the Monitoring Project.

Use of Conflict Resolution and Mediation Models

The Offender Complaint and Grievance System Training Manual for Staff, under Section 1.4 entitled "Dispute Resolution - Active Participation of Staff and Offenders" states the following:

In keeping with the spirit and the guiding principles of the Mission, both offender and staff are responsible for actively pursuing ways of resolving problems at the lowest possible level. This increases the system's timeliness and efficiency by either reducing the number of issues that move on to a complaint or grievance stage or helping the conflicting parties at any level of the system reach a consensual settlement.

complaints at the lowest possible level is a desirable goal for the most satisfactory outcome. However, initial interviews with inmates during this Phase indicate that there is some skepticism about how this system is being used. The use of conflict resolution approaches and skills in situations where there are clear power imbalances is problematic at best. It is even more problematic when, in this case, Primary Workers have only received one day of training in conflict resolution. Although this approach may be working well in some situations with specific individuals, such as in disputes between or among inmates, when conflict is between an inmate and a staff member the use of these methods may be inappropriate. Some inmates have reported discomfort or opposition to this approach while feeling powerless to oppose it. The "impartiality" of a third party intervening in the dispute is a cornerstone of the mediation approach. The fact that this impartiality is not likely to exist is a serious concern. When occurring between female inmates and male staff there is potential for negative cross gender impacts. Another danger is that this whole process is invisible to the outside world. Coupled with the fact that female inmates may not be using the complaint or grievance system, this issue is a concern to the Monitoring Project. It too will be an area of scrutiny during the life of this Project.

---

5. Phase II Submission of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies to the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston. CAEFS. January 10, 1996. pp. 10-11.
6. Submission of Women's Legal Education and Action Fund on Proposed Cross-Gender Staffing at the new Regional Institutions for Federally-Sentenced Women, LEAF, 1996, pp. 15-16.
7. ibid., p. 36
8. Correctional Service of Canada. The Offender Complaint and Grievance System Training Manual for Staff. Chapter 2. 2.1 (pages not numbered)
9. LeClair, Dale and Steven Francis. Okimaw Ohci Healing Lodge. Alternative Dispute Resolution. Creating New Approaches through Institutional Dynamics. Correctional Service of Canada. no date. p.5.
10. Position of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS) Regarding the Classification and Carceral Placement of Women Classified as Maximum Security Prisoners. p. 2.

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	Appendix A	Appendix B

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

6. Phase Two Approach

This report has, so far, outlined the overall approach, activities and emerging issues for the Monitoring Project during Phase 1. Phase 2 will proceed according to the following Workplan:

Phase Two Workplan

Month/Year	1998	1999
January		· second visit to 5 regional institutions
February		· finalize Second Annual Report
March		· Second Annual Report delivered
April		begin Phase 3
May	· submit draft Annual Report · Monitoring Project Review Cmt meeting	
June	· final Annual Report submitted · Site Visits: Healing Lodge, Joliette	
July	· Burnaby, Saskatchewan Penitentiary	
August	· Grand Valley, Nova, Springhill	
September	· Edmonton, Prison for Women · Ottawa meetings	
October	· Project Team meets; data analysis begins	
November	· verbal debriefing report - Monitoring Project Advisory Cmt	
December	· begin Second Annual Report	

Objectives of Phase 2 are the same as those for the overall project, namely:

- to assess the systematic impact of cross gender staffing;
- to identify operational and policy issues; and,
- to make recommendations.

Activities

Specific Phase 2 activities will include:

- site visits to all institutions with interviews with all respondent groups identified, i.e. staff, inmates, representatives of Citizen Advisory Committees, Union representatives, community service organizations, Native Women's Associations etc.;
- ongoing collection of CSC policies relevant to the Project Team's mandate;
- review of staff selection procedures and training materials;
- review of data regarding complaints and grievances;
- review of the physical design of institutions;
- ongoing consultation with relevant stakeholders;
- ongoing consultations with CSC officials as required;
- ongoing consultations with National Parole Board as required;
- ongoing liaison with the Correctional Investigator's office and the Human Rights' Commission to monitor types of complaints received; and;
- others as required.

Time Frame

The time fram for Phase 2 is June 1, 1998 to March 31, 1999.

Information to be Collected

Information to be collected has been outlined on pages 6 and 7 of this report. In addition, is anticipated that the following profile will be developed for each institution:

- capacity and inmate count at Dec. 1, 1998;
- type and length of sentence;
- province/territory of origin;
- list of staff positions;

- male/female complement;
- number of staff who has taken Women Centred Training;
- description of institution;
- specific Standing Orders relating to cross gender staffing;
- arrangements concerning privacy; and
- specific policies about cross gender staffing.

Interview results will be pooled for general perceptions about issues but will be specific to the respective institution should a problem or incident arise.

Annual Report

An Annual Report will conclude this phase and report findings from all sources. Themes will be identified and discussed and recommendations advanced. The format of the report should be similar to the first Annual Report.

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	Appendix A	Appendix B

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

7. Phase 1 Recommendations

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

Phase I has been primarily an information gathering and preparation phase for the formal monitoring of CSC's cross gender staffing policy for the next two years. While it is certainly too soon to draw conclusions concerning the implementation of the staffing policy, there are three recommendations that have already emerged as changes that should occur regardless of the cross gender staffing policy. Two related recommendations concern collection and synthesis of complaints/grievances data. The third addresses the question of a sexual harassment policy concerning staff/inmate interaction.

Recommendation 1:

That the Inmate Grievance Data collected and compiled by CSC be amended such that:

> **a)** a breakdown of complaints and grievances from federally sentenced women serving their sentence in all federal facilities are included in the total number of complaints/grievances and by facility; and
>
> ***b)*** the subject categories under which individual complaints and grievances are categorized be clarified such that the "other" category is more explicitly delineated, and that allegations of sexual harassment, sexual assault, and sexual exploitation be under a separate category(ies).

Comment:

These changes would ensure that the Co-Monitors, CSC, in particular the Woman Offender Sector, and other interested parties have information on complaints and grievances by federally sentenced women. This information is needed to determine problems and trends. Without these changes, it is difficult to determine what is occurring with regard to women inmates lodging complaints/grievances relating to cross gender staffing except to review each complaint and grievance at each institution, regionally and nationally. Please see Section 5 for further information on this issue.

Recommendation 2:

That Commissioner's Directives explicitly define and prohibit sexual harassment of inmates by staff, and include an appropriate range of penalties, including dismissal.

Comment:

The Arbour Report expressly called upon Correctional Service of Canada to extend the sexual harassment policy for staff of the Correctional Service to apply to inmates. It is our understanding that while CSC has decided not to extend the policy to cover inmates, there is consideration being given as to how else this issue might be dealt with.

While there are several options that might be considered as to how to best address sexual harassment of inmates by staff, it is our view that there must be some type of clear policy for the benefit of both staff and inmates. Present policy is limited to "Standards of Professional Conduct" published by CSC in March 1993. This document is, in light of Phase 1 interviews, insufficient and too vague with respect to sexual harassment. The most direct statement is found on page 13 of this document and states:

> Inappropriate relationships include, but are not limited to, concealing an offender's illegal activity, using inmate services for personal gain, and entering into business or sexual relationships with offenders, their families, or their associates. Supervisors are expected to take prompt action when they see signs that an inappropriate relationship between an employee and an offender exists of could develop.

It is important that there is a strong message to all staff that sexual harassment of inmates will not be tolerated, and the clearest way to do this is a separate policy statement. This should also provide an opportunity to clarify the difference between appropriate, sensitive and supportive contact by staff with inmates and behaviour that constitutes sexual harassment. Changes to the Standards for Professional Conduct and the CD "Code of Discipline" should also be made to reflect a prohibition of sexual harassment as well as an encouragement of appropriate and sensitive behaviour.

The definition used in the Commissioner's Directive entitled "Harassment and Other Forms of Discrimination in the Workplace" which covers harassment of staff could easily be adapted to a policy covering sexual harassment of inmates. The present policy states:

"For the purpose of this policy, sexual harassment means any conduct, comment, gesture or contact of a sexual nature, whether on a one-time basis or a continuous series of incidents, that might reasonably:

a. be expected to cause offense or humiliation to any employee; or

b. be perceived by any employee as placing a condition of a sexual nature on employment or on any opportunity for training or promotion. "

Adaptation of the staff sexual harassment policy should include recognition that the staff person's sexual behaviour may be perceived by the inmate in such a way that failure to comply would lead to negative consequences or agreement to favours or benefits. In the long run, the policy should also ensure mechanisms to protect a complainant from reprisals.

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	Appendix A	Appendix B

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

8. Conclusion

Phase 1 has been highly instrumental in providing the Co-Monitors with the opportunity to further refine the approach to be taken in the next two years and to highlight emerging issues within this context. We look forward to this next Phase and thank all those who freely provided their comments to assist us in framing the issues and providing subject areas for the research instruments.

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	Appendix A	Appendix B

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

Appendix A - Monitoring Project Team

Organization
Programs
Policy & Legislation
Public Education
Research
Publications
Partners
Career Information
International Forums
Links

Thérèse Lajeunesse
Co-Monitor
Winnipeg (Manitoba)

Christie Jefferson
Co-Monitor
Trenton (Ontario)

Dianne Macdonald
Monitoring Project Associate
Saskatoon (Saskatchewan)

Betty-Lou Edwards
Monitoring Project Associate
Burnaby (British Columbia)

Myrelene Ranville
Monitoring Project Associate
Sagkeeng First Nation, (Manitoba)

To reach us, please contact us at:

Thérèse Lajeunesse and Associates
228, Kitson St.
Winnipeg (Manitoba) R2H 0Z5
(204) 233-8214

Fax: (204) 237-0548
E-mail : tlajeune@mb.sympatico.ca

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	Appendix A	**Appendix B**

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

Appendix B - Letter to Stakeholders

a) List of Stakeholders

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies

Société Elizabeth Fry du Québec

Church Council on Justice and Corrections

Citizens' Advisory Committees to CSC

Strength in Sisterhood Society

Canadian Criminal Justice Association: Women's Issues Committee

Association des services de réhabilitation sociale

National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada

National Association of Women and the Law

Status of Women Canada

Native Women's Association of Canada

Paukatuutit Women's Association

Women's Legal Education and Action Fund

Canadian Human Rights Commission

Union of Solicitor General Employees

Congress of Black Women of Canada

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

Appendix B

b) Letter to Stakeholders

March 17, 1998

Ms Lucya Spencer
National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada
225-219, Argyle Avenue
Ottawa (Ontario)
K2P 2H4

Dear Ms Spencer,

Re: Cross Gender Staffing Monitor

As you are probably aware, the Correctional Service of Canada (CSC) recently awarded a contract to my firm, Thérèse Lajeunesse and Associates, to provide independent monitoring of cross-gender staffing of federal institutions housing federally sentenced women. Ms Christie Jefferson and myself are Co-Monitors during the 27 months of the review. Three other women will be working with us in various regions: Ms. Betty-Lou Edwards of Vancouver, B.C.; Ms. Dianne Macdonald of Saskatoon, Sask.; and Ms. Myrelene Ranville of Sagkeeng First Nation in Manitoba. We have attached a copy of our summary sheet for you information.

Our work consists of three (3) phases. Phase 1 began at the end of January 1998 and will be completed at the end of May when we will be submitting the first of three (3) annual reports. In this phase we are gathering information, finalizing our approach and methodology for the monitoring period, visiting a cross-section of institutions housing federally sentenced women, and identifying the issues and problems which various stakeholders have identified with respect to cross gender staffing and federally sentenced women. It is with this in mind that we are writing to you and your organization.

Phases 2 and 3 will extend over each of the following two years and will entail the complete gathering of information including interviews with inmates, staff members and community members, who wish to be interviewed about cross gender staffing.

I am writing now to request your written comments with respect to cross gender staffing and federally sentenced women. This input will greatly assist us in determining what we address in our monitoring capacity and

incorporated into our research tools, including the interview schedules intended for both staff and inmates.

Due to the tight time frame of Phase 1, I would request that you write, fax or E-mail your response to this letter no later than April 17, 1998 to:

Thérèse Lajeunesse and Associates
228, Kitson St.
Winnipeg (Manitoba) R2H 0Z5

Fax: (204) 237-0548
E-mail: tlajeune@mb.sympatico.ca

I appreciate that this is a short time for response but hope that it will not cause you any significant difficulties. Please contact me directly if you do have problems meeting this deadline.

I hope that this will be just the first in a series of discussions with you about cross gender staffing and I thank you for your consideration and response.

Sincerely

Thérèse Lajeunesse

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	**Appendix A**	**Appendix B**

Previous | Top of page | Table of Contents | Next

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada | Service correctionnel Canada

Canada

Appendix B

c) Summary - Cross Gender Staffing Monitor

Background

The *Arbour Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston* recommended that there be an independent Monitor to review the implementation of cross gender staffing at the women's facilities and to report to the Deputy Commissioner for Women of the Corrections Service of Canada.

The Monitoring will continue over three fiscal years ending in March 2000.

Approach

The Arbour Commission recommended that the mandate of the Monitor be "to access the system, rather than individuals, and to make recommendations accordingly". It is therefore not the mandate of the Co-Monitors to follow through with individual complaints but rather to gather information about the types of issues and events surrounding cross gender staffing.

The first year, or Phase 1, is developmental and includes gathering information about cross gender staffing including CSC documents and policies, reviewing the Arbour Report and various other submissions and reports. In addition, interview schedules are being developed and pre-tested with different schedules for inmates, staff, Wardens, Elders and community contacts. In Phase 1 a cross section of women's facilities will be visited including Grand Valley, Saskatchewan Penitentiary, Edmonton Institution for women, the Healing Lodge and Joliette Institution. These visits are introductory in purpose to establish contacts with key individuals and to seek input about issues relating to cross gender staffing, as we develop our research instruments.

Phase 1 also includes meeting with selected stakeholders and agencies such as the Correctional Investigator's Office, CAEFS and the Union of Solicitor General Employees, among others.

Phase 2 and 3 for each of the subsequent years will include annual visits to all women's facilities and interviews with all respondents who seek to have input. Ongoing discussion will also occur with stakeholders throughout the duration of the monitoring project.

There will be three Annual reports produced for each of the three years.

For further information please contact: Thérèse Lajeunesse at (204) 233-8214

Introduction	Background	Overall Approach and Methodology
Monitoring Activities	Emerging Issues and Questions	Phase Two Approach
Phase 1 Recommendations	Conclusion	**Appendix A**	**Appendix B**

Previous Top of page Table of Contents

© Correctional Service of Canada This web page was last modified on: 1999.12.06

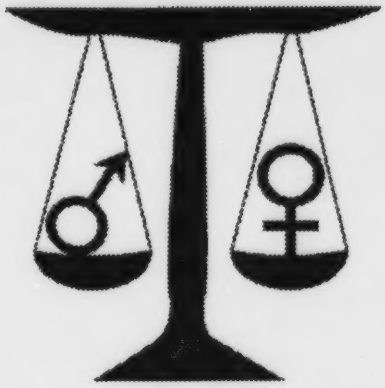
© Correctional Service Canada

Correctional Service Canada Service correctionnel Canada

Canada

Projet de vérification de la dotation mixte

PROJET DE VÉRIFICATION



DE LA DOTATION MIXTE

PROJET DE VÉRIFICATION DE LA DOTATION MIXTE

Établissements pour femmes purgeant une peine fédérale

PREMIER RAPPORT ANNUEL 1998

Thérèse Lajeunesse

et

Christie Jefferson

Table des matières

1. Introduction

2. Contexte

3. Démarche générale et méthode suivie

   a) Question clés

   b) Méthodes de recherche et de vérification

   c) Information à recueillir

4. Activités de vérification

   a) Réunions et consultations

   b) Examen de la documentation

   c) Visites

5. Questions nouvelles

6. Marche à suivre pour la deuxième phase

7. Recommandations pour la première phase

8. Conclusion

Annexe A - Équipe du projet de vérification

Annexe B - Lettre aux intervenants

a) Liste des intervenants nationaux

b) Lettre: Projet de vérification

c) Résumé projet de vérification de la dotation mixte

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

1. Introduction

Le projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pénitentiaires a été entrepris pour mettre en oeuvre une recommandation incluse dans le rapport de la Commission d'enquête Arbour sur les événements survenus à la Prison des femmes à compter du 22 avril 1994 lorsqu'on a demandé l'intervention à cet établissement d'une équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence composée exclusivement d'hommes. En novembre 1997, le Service correctionnel du Canada a envoyé une demande de propositions, et le contrat en vue de la vérification de la dotation mixte dans les établissements pénitentiaires a été adjugé à *Thérèse Lajeunesse and Associates Ltd*, un cabinet d'experts-conseils bilingue ayant son siège à Winnipeg (Manitoba). Le projet a été entamé à la fin de janvier 1998 par une série de réunions préparatoires à Ottawa et l'élaboration d'un plan de travail pour le projet.

Le projet de vérification vise les objectifs suivants :

- évaluer l'incidence systématique, surtout sur les détenues et le personnel, de la dotation mixte des établissements fédéraux pour femmes partout au Canada;
- cerner les questions opérationnelles et d'orientation;
- soumettre les recommandations requises à la sous-commissaire pour les femmes du Service correctionnel du Canada.

Le projet de vérification de la dotation mixte dans les établissements pénitentiaires a été divisé en trois phases. La première phase, dont le présent rapport constitue l'aboutissement, a consisté en une étape d'élaboration et a comporté des visites à cinq établissements, des consultations auprès d'intervenant(e)s clé(e)s et la mise au point des outils de recherche; elle s'est terminée en juin 1998 avec la publication de ce premier rapport annuel. Les deuxième et troisième phases porteront sur chacun des exercices suivants jusqu'au 31 mars 2000. Un rapport annuel, destiné au public, sera produit à la fin de chaque exercice.

Ce premier rapport annuel vise à fournir un plan pour le déroulement du projet au cours des deux prochains exercices et à présenter les questions que notre première série de réunions et de visites nous ont permis de cerner. Le plan est appelé à changer, au fur et à mesure de l'évolution du projet, et nous espérons que les lecteurs se sentiront libres de faire des

commentaires et des suggestions non seulement pour améliorer le projet mais aussi pour aider à saisir tous les éléments d'information qui permettront d'assurer l'exercice de la manière la plus efficace possible de la fonction de vérification. L'annexe A renferme nos coordonnées ainsi que des renseignements supplémentaires sur l'équipe du projet de vérification.

Dans la prochaine section, nous décrivons le contexte expliquant la nécessité de mener ce projet, tandis qu'à la section 3, nous décrivons notre démarche et notre méthode. La section 4 est un résumé des activités entreprises depuis le début du projet, tandis que la section 5 présente dans leurs grandes lignes les questions nouvelles. À la section 6, nous présentons la démarche à adopter au cours du prochain exercice et à la dernière section, nous énonçons les recommandations découlant de la première phase du projet.

|Introduction|Contexte|Démarche générale et méthode suivie|
|Activités de vérification|Questions nouvelles|Marche à suivre pour la deuxième phase|
|Recommandations pour la première phase|Conclusion|Annexe A|Annexe B|

Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

2. Contexte

En 1996, la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, présidée par M^me^ le juge Arbour, a présenté son rapport au Solliciteur général du Canada et au Commissaire. Elle a fait plusieurs recommandations, notamment celles d'empêcher que cette situation ne se reproduise à la Prison des femmes et de modifier un vaste éventail de pratiques, y compris la procédure de règlement des griefs, le régime de reddition de comptes, la sélection et la formation du personnel et le recours à l'isolement. Le Commissaire a recommandé la nomination d'une vérificatrice indépendante chargée d'examiner le recours à la dotation mixte dans les établissements pour femmes du SCC et d'en faire rapport. Il a également recommandé que la vérificatrice publie des rapports annuels publics décrivant entre autres les mesures prises par le SCC pour remédier aux problèmes cernés. Enfin, il a été recommandé qu'après trois ans, la sous-commissaire pour les femmes fasse rapport au Commissaire sur l'opportunité de maintenir la dotation mixte dans les établissements pour femmes.

Les recommandations de la Commission Arbour au sujet de la vérification rejoignent l'énoncé sur la Mission du SCC qui présente « un idéal que nous pouvons atteindre si nous nous faisons un devoir de mettre en pratique les valeurs et les principes qu'il [le document sur la Mission] énonce »[1]. Voici ce que dit l'Énoncé de Mission :

> Le Service correctionnel du Canada, en tant que composante du système de justice pénale et dans la reconnaissance de la primauté du droit, contribue à la protection de la société en incitant activement et en aidant les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois, tout en exerçant sur eux un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humain[2].

Le projet de vérification vise les mêmes objectifs que l'Énoncé de Mission, à savoir que les établissements constituent un endroit sûr, sécuritaire et respectueux pour les femmes purgeant une peine fédérale.

Au Canada, les femmes purgeant une peine fédérale sont incarcérées dans les établissements suivants :

- établissement pour femmes Nova, à Truro (N.-É.);
- établissement de Springhill (pour les femmes classées au niveau de sécurité maximale), à Springhill (N.-É.);
- établissement de Joliette, à Joliette (Québec);
- Prison des femmes, Kingston (Ontario);
- établissement Grand Valley, à Kitchener (Ontario);
- Pénitencier de la Saskatchewan (pour les femmes classées au niveau de sécurité maximale), à Prince Albert (Saskatchewan);
- Centre psychiatrique régional de Saskatoon (Saskatchewan);
- Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, situé à Maple Creek (Saskatchewan);
- établissement pour femmes d'Edmonton (Alberta);
- Centre correctionnel pour femmes de Burnaby (C.-B.). (Il s'agit d'un établissement administré par la province dont le personnel est entièrement féminin que nous incluons pour donner une exemple de ce genre d'établissement.).

Le recours à la dotation mixte dans les établissements pénitentiaires est un sujet de discussion depuis assez longtemps. Jusqu'en 1989, les employés du sexe masculin ne pouvaient pas surveiller les détenues dans les unités résidentielles de la Prison des femmes de Kingston. Après qu'un agent de correction de sexe masculin a obtenu gain de cause dans une plainte au sujet de cette politique de dotation en personnel exclusivement féminin (*King c. Service correctionnel du Canada, inédit, 5 juillet 1989 [Commission d'appel de la Commission de la fonction publique]*), le Service correctionnel du Canada a modifié sa politique et autorisé des travailleurs du sexe masculin à postuler et à occuper des postes de première ligne dans la plupart des établissements où des femmes étaient incarcérées. Les politiques du SCC ont également été modifiées à l'issue d'une décision de la Cour suprême du Canada (*Conway c. Canada [1993] 2 S.C.R. 872)* au sujet d'un détenu qui a prétendu être victime d'une atteinte à la vie privée du fait de la politique du SCC autorisant la présence dans les établissements pour hommes d'agente de correction. La Cour a jugé que les femmes pouvaient continuer à être employées comme agente de correction dans les prisons pour hommes mais elle n'a pas rejeté catégoriquement un argument présenté en vertu des dispositions sur l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* concernant la présence d'intervenants de première ligne dans les établissements pour femmes. En 1993, le SCC a adopté des processus de sélection et des programmes de formation spéciaux ainsi que des directives visant à répondre aux préoccupations au sujet de la protection de la vie privée et de la sécurité exprimées par des délinquantes et des groupes communautaires.

La question de la présence d'employés du sexe masculin dans des établissements pour femmes s'est posée lors des événements notoires survenus à la Prison pour femmes, comprenant la présence d'une équipe d'intervention d'urgence composée entièrement d'hommes, qui a donné lieu à la publication en avril 1996 du rapport de la Commission d'enquête Arbour. M^{me} le juge Arbour a consacré une part de l'audience à la question de la dotation mixte en plus d'examiner les observations de

personnes concernées et des recherches sur le sujet. Elle a notamment recommandé d'adopter une forme exceptionnelle de vérification de l'application de la politique de dotation mixte dans les unités résidentielles des nouveaux établissements et d'autres aspects analogues existant dans les établissements pour femmes purgeant une peine fédérale[3].

Un certain nombre de personnes concernées s'opposent à la politique qui autorise des agents de correction du sexe masculin à surveiller des détenues, surtout dans les unités résidentielles. L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et certaines femmes purgeant une peine fédérale ont exprimé de sérieuses préoccupations à ce sujet. La plupart de celles-ci gravitent autour du risque de harcèlement sexuel et de mauvais traitements auxquels les détenues sont exposées en présence d'agents correctionnels du sexe masculin, ainsi qu'autour de la question de l'atteinte à la vie privée des femmes lorsqu'elles se livrent à des activités personnelles, comme celles de prendre un bain et d'aller à la toilette.

Malgré les réserves exprimées au sujet de la présence dans les établissements pour femmes d'intervenants de première ligne, le SCC a adopté un point de vue différent, axé sur l'utilisation de politiques, de programmes de formation et d'aménagements du milieu permettant de réduire le risque de mauvais traitements et d'accroître la sécurité des détenues. Sa position est fondée sur ce qui suit : des décisions judiciaires empêchent de doter uniquement en personnel féminin les établissements pénitentiaires pour femmes; les programmes de formation peuvent être utilisés pour sensibiliser les employés aux préoccupations des femmes; les établissements doivent être un miroir de la collectivité et par conséquent inclure des employés du sexe masculin; de bons modèles de comportement masculin sont susceptibles d'aider les femmes qui ont été victimes d'agresseurs du sexe masculin.

Nous avons l'intention, au cours des prochaines années, de recueillir un volume considérable de renseignements au sujet des points examinés dans le présent rapport, de contribuer au débat sur la dotation mixte des établissements pénitentiaires et de recommander une démarche définitive en matière de dotation mixte des établissements pour femmes purgeant une peine fédérale au Canada.

---

1. Ole Ingstrup, « Avant-propos du Commissaire » dans *Mission du Service correctionnel du Canada*, ministre des Approvisionnements et Services, 1997, p.3.
2. Ibid., p.4.
3. Arbour, l'honorable Louise. *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison de femmes de Kingston*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996, p. 217.

|Introduction|Contexte|Démarche générale et méthode suivie|

|Activités de vérification|Questions nouvelles|Marche à suivre pour la deuxième phase|
|Recommandations pour la première phase|Conclusion|Annexe A|Annexe B|

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

3. Démarche générale et méthode suivie

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

a) Question clés
b) Méthodes de recherche et de vérification
c) Information à recueillir

a) Questions clés

Tout en vérifiant l'application de la politique de dotation mixte du Service correctionnel du Canada et des aspects connexes, nous nous pencherons sur une certain nombre de questions clés. Elles seront examinées pour chaque établissement cible et dans le cadre d'une analyse comparative de la démarche générale.

Ces questions incluent les suivantes :

Politiques et protocoles

- Les politiques, procédures et règlements en vigueur permettent-ils de régler efficacement les questions liées à l'exploitation sexuelle et à l'atteinte à la vie privée?
- Quels protocoles, c'est-à-dire énoncés de principe précisant une marche à suivre convenue, limitent la participation d'intervenants de première ligne et autres employés du sexe masculin à des fouilles à nu, à des activités pouvant porter atteinte à la vie privée, à des fonctions de nuit et à des activités connexes? Quels protocoles précisent la marche à suivre pour les intervenantes de première ligne?
- Quels protocoles s'appliquent aux spécialistes et aux contractuels?
- Quels protocoles ont été conclus avec les organismes d'application de la loi, comme la GRC, dans chaque collectivité où se trouve un établissement fédéral pour femmes en prévision de troubles ou d'émeutes qui pourraient exiger l'intervention de ces organismes? Traduisent-ils la nécessité de tenir compte des préoccupations des femmes tout en permettant une intervention d'urgence rapide et efficace?

Structure matérielle

- Comment les divers établissements fédéraux pour femmes sont-ils aménagés pour ce qui est de protéger la vie privée des femmes lorsqu'elles se changent, vont à la toilette ou se lavent? Comment les moniteurs vidéo sont-ils placés dans les secteurs d'isolement et d'évaluation pour ne pas porter atteinte à la vie privée?

- L'aménagement est-il efficace et convenable du point de vue i) des détenues; ii) du personnel?

Sélection et formation du personnel

- Le processus de sélection permet-il de choisir des employés, hommes ou femmes, qui sont sensibles aux questions relatives aux femmes, font preuve de professionnalisme et sont manifestement aptes à travailler dans un environnement centré sur les femmes? Le processus est-il suivi de manière constante dans tous les établissements visés?

- La formation du personnel contribue-t-elle à assurer la dotation mixte sûre et efficace des établissements pour femmes? Dans l'affirmative, quelle démarche utilise-t-on? Le programme de formation centré sur les femmes de 10 jours est-il suffisant? Sinon, quelle démarche devrait-on adopter? Assure-t-on au personnel une formation permanente convenable? Comment la formation qui est assurée au personnel du Pavillon de ressourcement se compare-t-elle à celle qui est donnée au personnel de correction des autres établissements?

- Assure-t-on au personnel une formation uniforme à l'échelle du pays?

Population carcérale

- La composition de la population carcérale est-elle importante? La proportion détenus/détenues ou employés/employées influe-t-elle sur l'opinion des répondants au sujet de la dotation mixte dans les établissements pour femmes ou les secteurs pour délinquantes des établissements pour hommes?

Procédures de règlement des griefs

- Comment la procédure de règlement des plaintes et des griefs s'applique-t-elle? Est-elle efficace? Est-elle facilement accessible aux détenues et permet-elle de remédier aux torts et aux abus de pouvoir? Est-il facile pour les détenues de l'utiliser? Comment les détenues comprennent-elles la procédure de règlement des plaintes et des griefs?

- Les plaintes de harcèlement ou de violence sexuelle sont-elles réglées équitablement, efficacement et avec sensibilité, et à quels résultats la procédure aboutit-elle? Quel rôle jouent sous ce rapport le bureau de l'Enquêteur correctionnel et la Commission canadienne des droits de la personne?

Procédures disciplinaires

- Comment la procédure disciplinaire s'applique-t-elle? La dotation mixte influe-t-elle sur le processus décisionnel ou l'impartialité des présidents de commissions d'enquête?

Enquêteur correctionnel

- Le rôle de l'Enquêteur correctionnel est-il compatible avec la fonction de vérification ou l'intervention dans des situations difficiles?

Détenues

- Que pensent les femmes purgeant une peine fédérale de la modification de la politique qui autorise la présence dans les établissements pour femmes d'intervenants de première ligne du sexe masculin? Ont-elles l'impression qu'on respecte les sauvegardes recommandées par les délinquantes au cours des consultations menées par le comité du Programme des femmes purgeant une peine fédérale?
- Les femmes demandent-elles à être logées dans des établissements particuliers, et dans quelle mesure le SCC peut-il tenir compte de leurs préférences?

Personnel

- Que pensent les intervenant(e)s de première ligne, les agents de programme et les administrateurs de la politique du SCC sur la dotation mixte? Quels sont à leur avis les points forts et les faiblesses de la politique? Conviennent-ils de sa mise en oeuvre? Ont-ils l'impression qu'on a tenu dûment compte de leur point de vue? Croient-ils que leur formation est adéquate?

b) Méthodes de recherche et de vérification

Vu la complexité de la question, il faut, pour atteindre les objectifs du projet, adopter une démarche de recherche et de vérification multidimensionnelle. Notre démarche comprend donc les composantes suivantes :

- examen des politiques et programmes du SCC;
- examen de la documentation sur la dotation mixte provenant d'autres sources;
- examen des politiques en matière de ressources humaines en ce qui a trait notamment à l'embauchage, aux indicateurs de rendement et à la formation du personnel affecté aux établissements pour femmes purgeant une peine fédérale;
- examen de l'aménagement matériel des établissements pour femmes et des impressions des détenues et du personnel;
- examen des dossiers de plaintes présentées par le personnel et les détenues;
- interviews avec des détenues;
- interviews avec des membres du personnel;
- interviews avec des directeurs d'établissement;
- rencontres avec des groupes consultatifs de citoyens;
- interviews avec des représentants syndicaux;
- rencontres avec des représentantes d'associations de femmes autochtones;
- réunions avec des organismes de services communautaires;
- rencontres avec des représentants d'organismes d'application de la loi et d'autres personnes.

On peut donc grouper les activités en trois catégories : i) examen de documents; ii) examen de l'aménagement matériel des établissements; iii) interviews et rencontres durant les visites.

Le lecteur trouvera à la section des activités du présent rapport une liste des documents que nous avons consultés. En ce qui concerne les aménagements des établissements, nous utiliserons une liste de contrôle des points communs pour assurer l'uniformité dans la collecte des données. Selon la nature des rencontres, nous interviewerons des personnes ou des groupes en fonction des besoins et des voeux des répondants (p. ex., réunions avec des comités de détenues par opposition à des interviews individuelles).

c) Information à recueillir

Les méthodes décrites dans la section précédente devraient nous permettre de recueillir les éléments d'information suivants :

Règlements, politiques et procédures

- Politiques, procédures et règlements relatifs au harcèlement, à l'exploitation et à la violence sexuels, aux fouilles à nu et à la possibilité d'observer les femmes pendant qu'elles sont nues;
- Nombre d'incidents signalés en fonction de la dotation mixte;
- Nombre d'incidents non signalés et, si possible, raisons pour lesquelles des incidents n'ont pas été signalés;
- Degré de sensibilisation des détenues aux recours en cas de griefs ou de plaintes;
- Processus de règlements des plaintes et résultats de celles-ci.

Détenues

- Nombre de femmes, type et durée de la peine, province/territoire d'origine;
- Placement dans un établissement pour femmes avec dotation simple ou mixte, ou dans une unité à sécurité maximale pour femmes dans un établissement d'hommes (y compris la proportion de détenus vs détenues et d'employés vs employées, et type de détenu(e)s);
- Mesure dans laquelle on a tenu compte du désir des femmes d'être incarcérées dans un établissement comportant un effectif entièrement féminin par opposition à un effectif mixte.

Personnel

- Quantité et type de formation (p. ex., sensibilisation aux différences entre les sexes et à la violence faite aux femmes et aux enfants, règlement des différents, intervention non violente, intervention en cas d'urgence ou d'incidents critiques et sensibilisation aux différences culturelles);
- Sélection et expérience du personnel;
- Sélection, expérience et formation des contractuels;
- Formation permanente du personnel;
- Services de conseils et de soutien assurés au personnel;

- Ventilation selon le sexe.

Établissements

- Classement, configuration et taille de l'établissement;
- Profils des établissements comprenant notamment les caractéristiques suivantes : capacité et dénombrement un jour quelconque; type et durée des peines purgées par les détenues; province/territoire d'origine; postes du personnel; effectif masculin/féminin; description de l'établissement; ordres permanents relatifs à la dotation mixte;
- Mesures de protection de la vie privée dans les salles de toilette et les unités résidentielles;
- Aménagement des établissements en ce qui concerne les questions de vie privée et de sécurité.

Introduction	Contexte	Démarche générale et méthode suivie
Activités de vérification	Questions nouvelles	Marche à suivre pour la deuxième phase
Recommandations pour la première phase	Conclusion	Annexe A	Annexe B

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

4. Activités de vérification

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

a) Réunions et consultations
b) Examen de la documentation
c) Visites

Les activités menées au cours de cette première phase peuvent être groupées en fonction des catégories suivantes : réunions et consultations; examen des documents, politiques et rapports; visites des lieux comprenant des interviews préliminaires avec des personnes clés; élaboration des instruments de recherche.

a) Réunions et consultations

La première phase a inclus des réunions avec des personnes clés et des représentants d'organismes et d'organisations partout au Canada en vue d'obtenir des renseignements, de cerner les enjeux et préoccupations liés à la dotation mixte et à assurer des rapports constants pour la durée du projet de vérification. Voici un résumé des réunions que nous avons eues; nous incluons s'il y a lieu les résultats préliminaires.

Secteur des femmes du SCC

Nous avons entretenu des rapports suivis avec ce secteur du Service correctionnel du Canada, en sa qualité d'autorité contractante pour le projet de vérification et comme source d'information et d'expertise. Nous avons eu des réunions avec des personnes clés telle la sous-commissaire Nancy Stableforth et certains membres clés du personnel comme la gestionnaire du Secteur des femmes, Hilda Vanneste, l'adjointe de projet Marnie MacDonald et la conseillère principale à la sous-commissaire pour les femmes, Sandra Lyth. La plupart des documents reçus par les vérificatrices provenaient du Secteur des femmes ou d'autres sources auxquelles on s'est adressé au SCC.

Droits des délinquants, SCC

La réunion et les rapports courants avec le directeur intérimaire des Droits des délinquants, M. Brian Mainwaring, ont été axés sur la collecte d'éléments d'information au sujet des plaintes et griefs des détenues. Cette section de l'administration centrale du SCC met en place un système de données globales qui a été mis à la disposition des responsables du projet de vérification.

La procédure de règlement des plaintes et des griefs des détenu(e)s s'applique comme suit dans tous les pénitenciers fédéraux. Un détenu ou une détenue peut présenter une plainte à un membre du personnel de l'établissement en vue de son règlement. S'il n'est pas satisfait du traitement ou du résultat de la plainte, il peut présenter un grief au premier palier auprès du directeur de l'établissement. Les décisions rendues à ce niveau peuvent faire l'objet d'un appel au deuxième niveau, soit celui du sous-commissaire régional, puis au niveau 3, c'est-à-dire à l'administration centrale du SCC, à Ottawa. Les griefs interjetés au niveau 3 sont renvoyés au sous-commissaire du Développement organisationnel, tandis que la sous-commissaire pour les femmes examine les griefs relatifs aux femmes. Le secteur des Droits des détenus recueille des données agrégées pour chaque palier des plaintes et griefs par établissement et pour l'ensemble du Service. Des tableaux distincts sont produits pour les femmes purgeant une peine fédérale, mais ils n'incluent pas les griefs des femmes logées dans des établissements à sécurité maximale pour hommes.

Pour les femmes, la catégorie « autres » est celle qui renferme le plus de plaintes et de griefs, contrairement à ce qu'on trouve dans les tableaux sommaires pour les hommes. Étant donné qu'on ne peut pas déterminer les genres de griefs inclus dans cette catégorie, les membres du projet de vérification examineront les dossiers afin de le savoir. En ce qui concerne le classement des griefs, des employés des établissements sont chargés de classer les griefs par type, en se basant sur une liste et une brève description de chaque catégorie fournies par l'administration centrale du SCC. Les catégories sont établies pour l'ensemble du SCC par le Système de gestion des détenus. La Direction générale peut toutefois, au besoin, isoler des données particulières.

Enquêteur correctionnel (EC)

Nous avons eu deux réunions avec le personnel de l'Enquêteur correctionnel, une réunion préliminaire avec le directeur exécutif et une réunion avec l'Enquêteur et son conseiller juridique. Ces réunions devaient permettre de discuter des mandats respectifs et d'établir une relation de travail pour toute la durée du projet de vérification. Nous continuerons à entretenir des rapports avec ces personnes pendant tout le projet.

En ce qui concerne la procédure relative à l'Enquêteur correctionnel, les détenu(e)s peuvent présenter des plaintes à ce dernier, qui constitue une autorité autonome créée par la loi et investi de pouvoirs d'enquête considérables en application de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.* Un ou une détenue peut se plaindre à l'Enquêteur correctionnel de la manière dont il ou elle est traitée, qu'il s'agisse d'un incident particulier ou de problèmes systémiques. L'Enquêteur correctionnel peut donner suite à la plainte d'un ou d'une détenue ou encore entamer sa propre enquête comme cela s'est produit après l'incident survenu à la Prison des femmes en 1994. À l'heure actuelle, deux employés sont chargés des enquêtes sur toutes les plaintes provenant des établissements pour femmes. Toutefois, les décisions et

recommandations subséquentes ne sont pas exécutoires.

L'Enquêteur correctionnel renvoie régulièrement des plaintes de harcèlement à la Commission canadienne des droits de la personne, étant donné que celle-ci s'occupe des questions de violation des droits. Bien que l'Enquêteur correctionnel ne soit nullement obligé de s'en reporter à une autre autorité, s'il y a accusation d'acte criminel, il renvoie à d'autres la responsabilité de l'enquête criminelle, mais il peut se pencher sur les circonstances entourant le crime, par exemple s'il y a des représailles du fait que l'acte criminel a été signalé.

Comme un ou une détenue peut se plaindre directement à l'Enquêteur correctionnel, les vérificatrices ont entrepris d'établir un protocole en vue d'obtenir une information auprès de l'Enquêteur, sans aucune indication personnelle, en cas de plainte relevant du mandat du projet.

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF)

Les co-vérificatrices ont rencontré la directrice exécutive à deux occasions pour avoir une idée des préoccupations de l'ACSEF à l'égard de la dotation mixte. L'ACSEF est une fédération nationale d'organismes oeuvrant auprès des femmes et adolescentes en conflit avec la loi, et les membres de son personnel visitent régulièrement les établissements pour femmes purgeant une peine fédérale. L'ACSEF a également présenté un mémoire à la Commission Arbour et elle surveille le suivi et la mise en oeuvre du projet de dotation mixte du SCC. Ses préoccupations sont signalées dans la section suivante sous la rubrique « Questions liées à l'emploi ».

Syndicat des employés du Solliciteur Général (SESG)

Les co-vérificatrices ont rencontré deux représentants du SESG à l'administration centrale, à Ottawa. Le Syndicat s'intéresse depuis longtemps à la question de la dotation mixte étant donné qu'il a été partie à des griefs mettant en question la politique traditionnelle voulant qu'on affecte uniquement des femmes aux équipes de première ligne. Le Syndicat a également présenté un mémoire à la Commission Arbour et il observe de près les modifications apportées à la politique et les questions de mise en oeuvre. Ses préoccupations sont également décrites ci-après.

Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)

Nous avons rencontré deux représentants de la CCDP qui s'occupent du domaine correctionnel et obtenu des renseignements généraux sur la compétence de la CCDP à l'égard des différents types de plaintes présentées par les détenu(e)s.

Les détenu(e)s peuvent présenter une plainte à la CCDP s'ils estiment que leurs droits ont été lésés et notamment qu'ils ont été victimes de harcèlement sexuel. Selon une entente conclue avec le bureau de l'Enquêteur correctionnel, la plainte d'un détenu est renvoyée à la CCDP

si elle porte sur un droit fondamental tandis que les plaintes présentées à la CCDP qui portent sur l'administration du SCC sont renvoyées à l'Enquêteur correctionnel. Ainsi, c'est l'organisme qui a le plus d'expertise dans le domaine visé par la plainte qui mène l'enquête. Si un ou une détenu(e) a recours à la procédure interne de règlement des griefs du SCC, il n'est pas obligatoire de renvoyer l'affaire à la CCDP. S'il s'agit d'une plainte d'agression sexuelle, le détenu est renvoyé à la police et se voit offrir le soutien requis.

La CCDP n'a dans l'ensemble pas reçu beaucoup de plaintes de détenus sous responsabilité fédérale et encore moins de femmes purgeant une peine fédérale. Les représentants de la CCDP estimaient néanmoins que les co-vérificatrices devaient être informées de plaintes, dont on aurait éliminé les identificateurs personnels, relevant de notre mandat.

Intervenants nationaux

Nous avons communiqué à deux reprises au sujet du projet de vérification avec les intervenants nationaux. Le 17 mars 1998, nous les avons invités à faire part de leurs vues. Le lecteur trouvera à l'annexe B le texte de cette lettre ainsi qu'une liste des groupes visés. De plus, une des co-vérificatrices, M^{me} Christie Jefferson, a présenté un exposé à Montréal, le 21 avril 1998, à une réunion des intervenants convoquée par le Secteur des femmes. Il y avait à cette réunion des représentants de divers groupes communautaires et de femmes, d'autres organismes intéressés comme le bureau de l'Enquêteur correctionnel et la Commission canadienne des droits de la personne, des représentants de syndicats, des hauts fonctionnaires du SCC, des directeurs/directrices d'établissement ou leurs remplaçants et des représentants des comités consultatifs de citoyens. M^{me} Jefferson a donné une vue d'ensemble du projet, de notre mandat et de nos objectifs, en plus de fournir une information sur notre méthode, notre délai d'exécution et les questions de recherche. Les participants pouvaient poser des questions et ont de nouveau tous été invités à faire régulièrement part de leurs vues et de leurs commentaires aux vérificatrices durant le projet.

b) Examen de la documentation

Une quantité considérable d'information a été recueillie pour le projet de vérification, y compris des politiques, des procédures, des rapports et des manuels. L'information touchait aux sujets suivants :

- politiques et protocoles relatifs à la dotation mixte;
- politiques et procédures relatives au règlement des griefs des détenus et des employés;
- procédures disciplinaires;
- incidents pouvant avoir des répercussions en ce qui concerne la dotation mixte;
- politiques et procédures applicables en cas d'urgence et relatives

notamment aux recours à la force, aux fouilles à nu et à l'extraction des cellules;
- harcèlement sexuel;
- sélection et formation du personnel;
- isolement;
- statistiques sur les détenues;
- protection de la vie privée pour les détenues;
- mémoires présentés à la Commission d'enquête Arbour et suivi du SCC;
- stratégies relatives à la santé mentale;
- questions relatives à la sécurité maximale;
- aménagement des pénitenciers;
- données sur les populations carcérales.

Le projet a permis de comprendre les considérations générales dans toute leur envergure et leur profondeur et d'établir un système structuré en vue d'obtenir des modifications des politiques et de réunir des données et du matériel pertinent.

Leur examen de la documentation a permis aux co-vérificatrices de constater que le Secteur des femmes avait entrepris de modifier les politiques en réponse au Rapport Arbour et qu'il était en voie d'élaborer d'autres changements. Les changements suivants liés à la dotation mixte ont déjà été apportés :

- Les paragraphes 6c) et 13 de la Directive du commissaire (DC) 571 intitulée « Fouille et saisie des objets interdits » précisant les conditions dans lesquelles doit être menée une fouille à nu sur des délinquantes ont été modifiés.

D'après les modifications apportées à cette DC, aucun homme ne participera à la fouille à nu d'une détenue, soit en tant que personne chargée d'effectuer la fouille soit à titre de témoin, même s'il s'agit d'une fouille à nu en cas d'urgence. Si un agent du sexe masculin croit nécessaire la fouille à nu d'une détenue en cas d'urgence, il doit contenir la situation jusqu'à l'arrivée d'intervenantes qui effectueront la fouille.

- Une modification a également été apportée aux paragraphes 24, 30 et 32 de la DC 600 intitulée « Gestion des cas d'urgence » pour faire en sorte que la marche à suivre en cas d'urgence soit en accord avec la modification apportée à la DC 571 sur les fouilles et les saisies. Le texte de la modification est le suivant :

L'équipe pénitentiaire en cas d'urgence des établissements pour femmes est composée uniquement de femmes. S'il faut avoir recours à une équipe d'intervention en cas d'urgence d'un établissement pour hommes ou au service de police local, le rôle des hommes participant à l'intervention se limitera à contenir la situation jusqu'à ce que des agentes puissent effectuer la fouille à nu. Les plans d'urgence des établissements pour femmes doivent préciser le rôle et les responsabilités des membres des équipes pénitentiaires d'intervention en cas d'urgence et des agents de

police au cours d'interventions dans des établissements pour femmes, ainsi que les protocoles qui doivent être respectés par ces derniers.

c) Visites

Malgré la brièveté du délai d'exécution de cette phase, nous avons visité un groupe représentatif d'établissements pour femmes, y compris les suivants : l'établissement Grand Valley à Kitchener (Ontario); le pénitencier de Saskatchewan à Prince Albert (Saskatchewan); l'établissement pour femmes d'Edmonton (Alberta); le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci situé à Maple Creek (Saskatchewan); et l'établissement de Joliette (Québec). Ces établissements constituent un échantillon représentatif puisqu'ils incluent trois nouveaux établissements régionaux, un établissement à sécurité maximale et le Pavillon de ressourcement conçu spécialement pour les femmes autochtones. Les visites visaient les objectifs suivants : constater l'aménagement de chaque établissement, prendre contact avec les intervenants clés et recueillir des vues au sujet de la dotation mixte que l'équipe pourrait utiliser au moment d'élaborer les instruments de recherche.

Les nouveaux établissements fédéraux pour femmes visités durant la première phase du projet sont tous fondamentalement aménagés de la même façon. L'immeuble principal qui regroupe les locaux pour les programmes, les installations de santé, les aires d'isolement, le personnel et l'administration est essentiellement de plain-pied. Les femmes résident dans des maisons disposées en demi-cercle qui accueillent environ six à huit femmes chacune. La plupart des femmes ont leur propre chambre dont elles peuvent verrouiller la porte. Les membres du personnel ont aussi une clé. Chaque maison comporte une cuisine, une salle de séjour, une salle à manger, une salle de buanderie et des salles de toilette communes. Il y a aussi dans le demi-cercle deux unités réservées aux visites familiales. Le Pavillon de ressourcement est aménagé différemment : l'immeuble d'administration principal est un bâtiment circulaire dont le couloir interne décrit également un cercle et il y a aussi un Pavillon de spiritualité, en forme de tipi, au milieu de l'installation. Les résidences de femmes ressemblent à celles des autres établissements. L'immeuble d'administration de l'Établissement pour femmes d'Edmonton renferme aussi une salle de spiritualité autochtone.

Ces nouveaux établissements sont dits multisécuritaires mais ils n'accueillent à l'heure actuelle que des femmes classées au niveau de sécurité minimale ou moyenne. Il y a à chaque endroit environ huit cellules d'isolement, dont la moitié sont situées dans un endroit sécuritaire, tandis que l'autre moitié constitue des cellules d'isolement préventif ou sollicité, avec cuisine et salle de séjour. Chaque cellule comporte une toilette et une cloison, consistant ordinairement en un carré de matériau solide installé à côté de la toilette et permettant de voir les pieds et la tête de la femme. Certaines cellules comportent un rideau semi-transparent. Les cellules d'isolement sont situées de telle façon que les agents de

sécurité peuvent surveiller les détenues directement et, au besoin, à l'aide de caméras.

Bref, des interviews exploratoires ont été menées dans chaque établissement avec les personnes suivantes : le directeur ou la directrice de l'établissement ou son adjoint; des représentants du personnel comme des intervenant(e)s de première ligne, des agents de libération conditionnelle, des agents de gestion de cas ou d'autres personnes; la représentante locale du SESG, dans la mesure où elle était disponible; des représentants des comités consultatifs visés, y compris le comité consultatif de citoyens; une ou plusieurs représentantes du comité consultatif des détenues et d'autres personnes, y compris des représentants de la collectivité, au besoin.

Ces visites nous ont beaucoup aidées à élaborer nos plans en vue des deux prochaines phases, ainsi qu'à cerner les questions et points fondamentaux sur lesquels les interviews devaient porter. Les questions décrites dans la section suivante sont basées largement sur l'information obtenue au cours des visites.

Au cours des deux prochaines années, nous visiterons tous les établissements pour femmes purgeant une peine fédérale.

|Introduction|Contexte|Démarche générale et méthode suivie|
|Activités de vérification|Questions nouvelles|Marche à suivre pour la deuxième phase|
|Recommandations pour la première phase|Conclusion|Annexe A|Annexe B|

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

5. Questions nouvelles

Nous nous attarderons dans ce rapport aux questions suivantes parce qu'elles ont été signalées par une ou plusieurs personnes avec lesquelles nous avons discuté à cette phase du projet de vérification ou parce qu'elles constituent un domaine d'exploration logique dans le contexte de la dotation mixte. Ce bref résumé des questions qui se posent permettra au lecteur d'avoir une vue d'ensemble des points à inclure dans notre évaluation de la dotation mixte. Les questions ne sont pas présentées suivant leur priorité.

Questions liées à l'emploi

En général, les représentants syndicaux sont déterminés à respecter les principes de l'équité et de l'accès en ce qui a trait à la dotation de tous les postes d'un établissement fédéral au moyen de candidats qualifiés. Dans une lettre aux vérificatrices, le représentant du Syndicat des employés du Solliciteur général (SESG) a déclaré :

> Le SESG appuie le principe de la dotation suivant le mérite pour tous les postes comblés par le Ministère. Nous ne sommes donc pas en faveur d'exclure des hommes des concours, affectations ou autres procédures de dotation dans les établissements pour femmes.
>
> Le SESG estime qu'un accroissement convenable du personnel permettra de faire faire les tournées par des équipes constituées, au besoin, d'un agent et d'une agente, ce qui devrait satisfaire à la recommandation de la Commission Arbour. Le SESG souscrit également à l'idée qu'on a embauché des intervenants de première ligne du sexe masculin pour donner aux femmes purgeant une peine fédérale un modèle de comportement positif. Cela dit, il est important que les employés du sexe masculin soient traités avec justice et équité.

Dans les établissements que nous avons visités à la première phase et qui comptaient des intervenants de première ligne, beaucoup d'employés estimaient que, d'une manière générale, le régime de la dotation mixte fonctionnait bien. Dans les établissements visités qui ne comptaient pas d'intervenants de première ligne, on tenait à n'avoir que des intervenantes de première ligne. Toutefois, la plupart des détenues interviewées ont dit

souhaiter la présence d'intervenants de première ligne du fait que l'environnement « en dedans » devait être un miroir de la société en général. Quelques détenues dans des établissements pour femmes étaient néanmoins fermement opposées à l'affectation d'hommes aux postes de première ligne. Un certain nombre de questions se sont posées durant la mise en oeuvre de la nouvelle politique du SCC sur la dotation mixte, et les employés souhaiteraient qu'elles soient réglées.

Les restrictions imposées à l'affectation d'intervenants de première ligne ont créé un certain nombre de problèmes, notamment les suivants :

- Il y a un manque d'uniformité en ce qui concerne l'affectation d'employés du sexe masculin dans les unités résidentielles la nuit. Dans au moins un établissement, les hommes sont autorisés à travailler le poste de nuit, mais ils doivent être accompagnés d'une employée, tandis que dans d'autres établissements, il est strictement interdit pour les hommes de travailler la nuit dans les unités résidentielles.

- Aux endroits où les intervenants de première ligne ne peuvent pas être affectés la nuit aux unités résidentielles des établissements pour femmes, ce sont les employées qui sont affectées surtout aux postes de nuit. La situation est appelée à s'aggraver étant donné qu'on utilise de plus en plus de moniteurs vidéo dans les établissements pour femmes. Certains membres du personnel estiment que cette situation est injuste, et l'on a signalé un certain accroissement du ressentiment parmi les intervenantes de première ligne. Une intervenante de première ligne a par exemple dit retarder sa décision d'avoir un enfant à cause de sa lourde charge de travail et du faut qu'on affecte surtout des femmes aux postes de nuit.

- Les restrictions imposées à l'affectation des intervenants de première ligne créent aussi une répartition inégale des heures supplémentaires.

- Certains employés estimaient que les différences dans les affectations et rôles, en ce qui concerne par exemple les interventions et les urgences, aboutissaient à des descriptions de travail fondamentalement différentes. Certains ont recommandé d'éliminer les distinctions, notamment en ce qui concerne les postes de nuit, et d'exiger uniquement la présence en tout temps de deux employé(e)s.

- L'ambiguïté entourant le comportement jugé acceptable ou souhaitable de la part des employés du sexe masculin préoccupe certaines personnes. Ainsi, il n'y a pas de politique explicite au sujet du harcèlement sexuel ou de la conduite des employés à l'égard des détenues. La Directive du commissaire intitulée « Code de discipline » inclut une section sur les relations avec les détenus. Elle donne des directives générales mais ne traite pas explicitement du

harcèlement sexuel. Certains employés du sexe masculin ont dit que cette ambiguïté les laisse vulnérables et qu'ils risquent notamment de faire l'objet d'une plainte. Quelques-uns ont dit être incertains quant au niveau de force physique lorsqu'ils doivent intervenir pour mettre fin par exemple à une dispute entre détenues.

- Un intervenant a fait état du degré élevé de stress créé par son emploi et attribuable dans une large mesure au fait qu'il risquait selon lui d'être accusé par une détenue mécontente par exemple qu'on lui ait refusé une permission ou sa liberté conditionnelle. Selon cet employé, les hommes ne pourront peut-être pas à long terme travailler en rapport si étroit avec des détenues, surtout en tant qu'intervenants de première ligne.

- Certains employés du sexe masculin ont de la difficulté à accepter qu'on les considère comment des agresseurs ou des violeurs en puissance simplement parce qu'ils sont des hommes; à leur avis, ce problème de harcèlement et d'exploitation sexuels ne préoccupe pas uniquement les employés du sexe masculin.

Dans la plupart des établissements, tant les détenues que les employés ont signalé la difficulté associée au rôle de l'intervenant(e) de première ligne du fait que celui-ci exerce deux fonctions (qui peuvent être contradictoires) à savoir celle d'assurer la sécurité et celle, en tant qu'intervenants de première ligne, d'aider les détenues. Comme certaines de ces dernières l'ont signalé, il est difficile de faire confiance à l'intervenant ou l'intervenante de première ligne quand cette personne peut aussi être appelée à participer à des fouilles à nu et à prendre d'autres mesures de sécurité. Il s'agit en partie d'un problème d'accessibilité; en effet, à cause des postes de nuit, il peut arriver qu'une détenue ne voit pas son intervenant ou intervenante de première ligne pendant plus d'une semaine, ce qui pose un problème à l'approche de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Des détenues ont ajouté qu'il est impossible de se confier à un intervenant ou une intervenante de première ligne dans le contexte d'une relation d'aide quand on sait que cette personne exerce deux fonctions. Ce problème n'est bien sûr pas strictement lié à la question de la dotation mixte, mais nous le signalons dans ce contexte puisqu'il s'agit d'une préoccupation importante exprimée par les répondantes. Les problèmes liés à la dotation mixte peuvent se présenter si une détenue doit traiter avec un autre intervenant de première ligne parce que sa propre intervenante de première ligne n'est pas disponible.

De plus, bien que la question de la dotation mixte suppose l'utilisation d'intervenants de première ligne dans les établissements pour femmes, nous estimons qu'il faut aussi se pencher, dans le contexte du projet de vérification, sur les répercussions de la présence uniquement d'intervenantes de première ligne, comme c'est le cas à l'Établissement pour femmes d'Edmonton et au Pavillon de ressourcement Okimaw Ochi. Le recours à un personnel exclusivement féminin, par opposition à la présence d'employé du sexe masculin constitue les points opposés d'un même continuum des réalités opérationnelles découlant de la dotation

mixte. On trouve toutefois dans tous les établissements des hommes qui occupent des postes autres que celui d'intervenant de première ligne de sorte que la dotation mixte n'a pas des répercussions uniquement sur ce poste.

De plus, tous les établissements comptent des employés du sexe masculin dans des postes hiérarchiques et d'autorité. Le projet de vérification inclura une évaluation des politiques et pratiques s'appliquant à toutes ces fonctions.

Sélection et formation du personnel

On utiliserait, pour le personnel devant être affecté aux établissements fédéraux pour femmes, un processus de sélection spécial qui comprend l'application de critères permettant de choisir des personnes sensibilisées à la situation des femmes et à leur vécu et l'utilisation d'une technique d'interview comportant des jeux de rôles avec des acteurs afin d'évaluer les attitudes et l'approche. Nous examinerons de près ce processus, y compris son fonctionnement et les postes visés. Nous le surveillerons également pour tenir compte des changements qui y sont apportés.

Afin de sensibiliser le personnel aux besoins particuliers et aux réalités que connaissent les femmes purgeant une peine fédérale, le SCC a élaboré un programme de formation centré sur les femmes de 10 jours qui s'ajoute à la formation habituelle des agents de correction et qui comprend des modules sur les sujets suivants :

- Historique des nouveaux établissements pour femmes;
- La criminalité chez les femmes et ses liens avec les antécédents personnels;
- Aperçu des questions relatives aux femmes;
- Pouvoir et contrôle;
- Automutilation et suicide;
- Survivre à la violence familiale;
- Méthode créative de résolution de problèmes;
- Relations homosexuelles;
- Toxicomanie;
- Gestion des conflits;
- Sensibilisation aux différences culturelles;
- Facilitation des décisions collectives;
- Intervention efficace auprès des condamnées à perpétuité;
- Rapports avec les condamnées à perpétuité;
- Les méthodes de compréhension des femmes;
- Questions personnelles et d'équipe.

Ces modules sont offerts aux recrues ainsi que dans le cadre de la formation de base assurée par le SCC aux intervenant(e)s de première ligne. La formation assurée au personnel du Pavillon de ressourcement s'est échelonnée sur un an et a comporté une formation intensive en toxicomanie, comprenant un séjour à un établissement de traitement.

Un survol du matériel de formation révèle que celui-ci a été bien conçu et qu'il porte sur des sujets fondamentalement liés aux questions entourant la gestion correctionnelle des femmes purgeant une peine fédérale. Les vérificatrices s'interrogent toutefois sur la possibilité de traiter de certains sujets en moins d'une journée. Nous y reviendrons durant nos activités de vérification.

Des interviews initiales avec des intervenant(e)s de première ligne ont révélé que, dans certains cas, la formation centrée sur les femmes a été ramenée à quatre jours; nous examinerons de plus près les questions liées à l'incidence, à la durée et à la clientèle de cette formation et nous ferons des commentaires à ce sujet. Signalons que cette formation n'a fait l'objet d'aucune évaluation formelle.

Harcèlement/exploitation sexuelle

Un problème fondamentalement lié à la question de la dotation mixte a toujours été celui du harcèlement, de l'agression et de l'exploitation sexuels des détenues. Bien que les questions liées à la protection de la vie privée intéressent les détenus de deux sexes dans le contexte de la dotation mixte, le harcèlement, l'agression et l'exploitation sexuels sont des problèmes qui touchent plus particulièrement les femmes. En effet, ces dernières constituent la grande majorité des victimes d'agression et de violence sexuelles et de viol alors que les hommes sont dans la plupart des cas les agresseurs.

Ces faits et préoccupations poussent des groupes de défense des droits comme l'ACSEF et le FAEJ à recommander fermement l'affectation exclusive de femmes à des postes d'intervenante de première ligne auprès des détenues. Voici par exemple ce qu'affirme l'ACSEF dans son mémoire à la Commission Arbour :

> Le Groupe d'étude (La création de choix) a constaté que plus de 80 p. 100 des femmes purgeant une peine fédérale avaient été victimes de violence physique ou sexuelle, dans la plupart des cas aux mains d'hommes en position d'autorité. Cette proportion atteint 90 p. 100 parmi les femmes des Premières nations, qui constituent un groupe surreprésenté au sein de la population carcérale. L'ACSEF estime que les risques éventuels ou apparents d'abus de pouvoir en général et de coercition, de harcèlement ou d'agression sexuelle en particulier sont susceptibles d'être exacerbés par la présence d'hommes parmi les intervenants de première ligne. [...] De plus, en 1980, le Canada a entériné les normes internationales relatives à l'affectation de gardiens de prison des deux sexes. Selon l'article 53 de *L'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* des Nations Unies,

> « seuls des fonctionnaires féminins doivent assurer la surveillance des femmes détenues »[4].

Voici par ailleurs ce qu'a affirmé le FAEJ dans son mémoire à la Commission Arbour :

> Les défenseurs de la dotation mixte prétendent que ce régime « normalise » l'environnement carcéral. D'après le FAEJ, cette « normalisation » est trompeuse parce qu'elle répète et renforce les torts subis par les femmes dans notre société où règne l'inégalité des sexes. Étant donné le déséquilibre de pouvoir qui caractérise la relation entre gardes et détenus ainsi que la prépondérance des antécédents de violence parmi les femmes purgeant une peine fédérale, le FAEJ estime que le milieu carcéral peut exiger des mesures qui ne constituent pas un miroir de la société « normale » extérieure[5].
>
> Souvent, les victimes de harcèlement sexuel en milieu de travail ne se plaignent pas parce qu'elles estiment qu'on ne fera rien, qu'on se moquera d'elles ou qu'elles risquent des représailles dans la structure hiérarchique du milieu de travail. À notre avis, la peur de signaler un incident est intensifiée dans le milieu carcéral étant donné que le déséquilibre de pouvoir entre détenu et garde est plus grand que celui qui existe entre employé et employeur. De plus, les employés qui sont victimes de harcèlement sexuel sont libres de quitter leur emploi (même si, nous le reconnaissons, ceci peut avoir de graves conséquences financières); les détenues ne peuvent pas quitter la prison[6].

L'ACSEF et le FAEJ persistent à croire qu'il ne faut affecter que des femmes aux postes d'intervenantes de première ligne.

D'après d'autres commentaires faits aux vérificatrices au cours de cette première étape, il faudrait replacer notre travail dans un contexte plus vaste. Selon plusieurs employés et détenues, le harcèlement et l'exploitation sexuels se produisent même dans des situations où le personnel et les détenues sont du même sexe. D'autres ont fait observer qu'on se concentre peut-être trop sur les intervenants de première ligne et que des actes de harcèlement, d'agression ou d'exploitation sexuelle peuvent aussi être commis par d'autres employés et personnes en situation d'autorité dans les établissements. Ils peuvent même l'être par des entrepreneurs, des conseillers, des professionnels de la santé, des enseignants, des ministres, des aînés et des employés de niveau supérieur.

Outre les questions déjà cernées par les vérificatrices, un certain nombre de questions se dégagent des commentaires et observations faits jusqu'à maintenant. Elles incluent les suivantes :

- Existe-t-il une relation de fiduciaire entre le gouvernement du Canada et les détenues?
- Compte tenu des déséquilibres de pouvoir, une détenue peut-elle vraiment consentir à des rapports sexuels avec un membre du personnel ou une autre figure d'autorité dans l'établissement?
- Devrait-il y avoir une politique explicite sur le harcèlement sexuel s'appliquant au personnel et aux détenues?
- Faudrait-il adopter une politique à l'égard des autres personnes qui ne font pas partie de la population carcérale, notamment au sujet des relations sexuelles (p. ex., quand une relation sexuelle devient-elle de l'exploitation sexuelle?)
- Quelles distinctions faudrait-il établir, s'il y a lieu, en ce qui a trait aux restrictions imposées aux interventions et rôles, entre les intervenants de première ligne du sexe masculin et les autres hommes en situation d'autorité dans l'établissement?

Abus de pouvoir

Une autre forme de mauvais traitements, semblable à celle que nous venons de décrire, serait l'abus de pouvoir. La dynamique du pouvoir et du contrôle se manifeste à l'échelle de la société et aussi, vraisemblablement, dans un établissement pénitentiaire. Ordinairement, l'abus de pouvoir prend la forme de coercition physique, d'intimidation ou de menaces. Il est question de « pouvoir et contrôle » dans le programme de formation centré sur les femmes, et le matériel de formation traite de l'impuissance et de l'iniquité que beaucoup de femmes purgeant une peine fédérale sont susceptibles de ressentir plus intensément. La question de l'abus de pouvoir se rattache au projet de vérification dans la mesure où elle est liée à celle de la dotation mixte.

Griefs

La question des griefs est devenue une source de préoccupations en raison de trois observations faites au cours de cette première phase. La première, que nous avons déjà mentionnée, est le fait que les griefs des femmes purgeant une peine fédérale sont classés surtout dans la catégorie « autres ». La deuxième a trait au fait que l'information sur les griefs des femmes incarcérées dans des établissements à sécurité maximale n'est pas recueillie séparément de celle qui porte sur les griefs des hommes incarcérés dans ces établissements. La troisième observation, basée sur les commentaires des détenues, est le fait que ces dernières ne sont pas incitées à présenter des griefs parce qu'elles craignent des répercussions

de la part du personnel des établissements. Il s'agit manifestement là d'une constatation préliminaire, et nous suivrons de près cet aspect pendant toute la durée du projet de vérification. D'après le manuel de formation du personnel sur le règlement des plaintes et des griefs des délinquants : « [Traduction] Un délinquant ne doit pas être pénalisé ou intimidé s'il a recours à la procédure de règlement des plaintes et des griefs »[7]. Les détenus craignent manifestement des répercussions négatives allant de changements subtils dans le comportement à l'égard du plaignant à l'exercice d'une influence sur les décisions relatives aux permissions de sortir et à la libération conditionnelle. Les co-vérificatrices ont l'intention de suivre de près la procédure de règlement des griefs et des plaintes dans le contexte de la dotation mixte ainsi que de déterminer les aspects du régime qui nuisent à l'utilisation et à la collecte de données.

Protection de la vie privée

La question de la protection de la vie privée constitue un autre pivot du débat entourant la dotation en personnel masculin d'établissements pour femmes. Dans les établissements que nous avons visités à la première phase, il y avait des cloisons, consistant généralement en un écran de trois à quatre pieds ou un rideau installé à côté de la toilette dans la cellule d'une détenue, y compris dans les cellules d'isolement. Ces cloisons permettent de compter une détenue, sans pourtant empêcher cette dernière d'utiliser la toilette en privé. Les vérificatrices devront voir si ces cloisons existent partout et si elles sont suffisantes.

Il est plus difficile d'assurer la protection de la vie privée lorsqu'on utilise des moniteurs vidéo pour observer les femmes placées dans des cellules d'isolement ou d'évaluation ou dans d'autres situations où elles peuvent être nues. Comme nous l'avons signalé dans la section précédente sur les questions liées à l'emploi, l'usage de moniteurs vidéo limite l'emploi d'intervenants de première ligne. Qui d'autre à accès à ces moniteurs? Quelles politiques faudrait-il adopter en ce qui concerne les personnes autorisées à surveiller les femmes dans ces circonstances?

D'après quelques intervenant(e)s de première ligne, certaines femmes se déshabillent délibérément devant le personnel, y compris le personnel masculin, parfois dans le contexte d'un incident de sécurité. Dans quelle mesure, le cas échéant, un acte délibéré de ce genre de la part d'une délinquante influerait-il sur les restrictions imposées aux employés du sexe masculin? Cette question devra être surveillée et explorée de plus près, avec l'apport du personnel, des détenues et d'autres intervenants clés.

Autres questions d'égalité

Le harcèlement et l'agression sexuels sont souvent associés à d'autres formes de comportement discriminatoire comme le harcèlement racial et le ciblage de certaines femmes par l'agresseur. Des détenues et des membres de la collectivité ont fait observer qu'en raison du pourcentage élevé de délinquantes autochtones, noires ou membres d'autres groupes

minoritaires, il faut sensibiliser le personnel aux conséquences des stéréotypes, des remarques désobligeantes au sujet de l'origine raciale ou ethnique et à la vulnérabilité accrue des femmes qui appartiennent à un groupe minoritaire. On a aussi fait observer que le programme de formation centré sur les femmes de 10 jours qui est offert au personnel choisi pour travailler dans un établissement pour femmes n'inclut pas suffisamment d'éléments sur le racisme et la diversité culturelle.

Les étrangères, les lesbiennes et les femmes souffrant d'incapacités, y compris de troubles mentaux, peuvent aussi être exposées à un risque accru et à une discrimination sur plusieurs plans.

Les vérificatrices devront analyser les préoccupations, commentaires et incidents dans ce contexte et tenir compte de la diversité de la population carcérale au moment de formuler leurs recommandations.

Autochtones

Nombre de rapports et d'études ont fait état de la situation et des besoins particuliers des délinquants autochtones dans le système de justice. Les Autochtones sont surreprésentés dans le système de justice pénale, et surtout dans le système correctionnel fédéral. En 1988, les femmes autochtones correspondaient à 14,2 p. 100 de la population carcérale féminine sous responsabilité fédérale; cette proportion atteint actuellement 26 p. 100[8]. Le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci a été créé précisément pour répondre à leurs besoins particuliers. Un aspect fondamental des programmes qui y sont offerts est celui de l'enseignement spirituel et de la prestation de tous les programmes d'une manière adaptée aux particularités culturelles. Les aînés jouent un rôle important dans le rétablissement des femmes. En raison de modifications récentes apportées aux politiques du pavillon, les aînés du sexe masculin doivent maintenant être accompagnés lorsqu'ils s'adressent aux détenues. La pratique récente a toutefois consisté à n'embaucher que des aînées. On voulait ainsi assurer la protection des femmes. Comment ce changement influe-t-il sur la qualité de la communication entre détenues et aînés? Comment les aînés réagissent-ils à l'imposition de cette contrainte? Cela signifie-t-il qu'on aura progressivement recours à un plus grand nombre d'aînées? Nous nous pencherons sur ces questions et d'autres, en ce qui a trait au Pavillon de ressourcement, au fur et à mesure de l'avancement du projet de vérification.

Besoins spéciaux des femmes classées au niveau de sécurité maximale

La question du logement des femmes classées au niveau de sécurité maximale pose un problème depuis longtemps. Bien qu'ils soient à niveaux de sécurité multiples, les établissements régionaux accueillent en réalité des femmes classées au niveau de sécurité minimale ou moyenne. Un autre facteur de complication est le fait qu'un nombre disproportionné de femmes autochtones sont classées au niveau de sécurité maximale. D'après un exposé de position de l'ACSEF, 41 p. 100 des femmes classées au niveau de sécurité maximale sont des Autochtones[9]. Les femmes

classées à ce niveau de sécurité sont incarcérées à l'établissement de Springhill, à la Prison des femmes de Kingston et au pénitencier de la Saskatchewan, à Prince Albert. Dans le contexte de la dotation mixte, ces femmes risquent sans doute davantage de connaître des incidents négatifs étant donné qu'elles se trouvent incarcérées dans des établissements pour hommes où peu d'employés ont suivi une formation devant les sensibiliser aux différences entre les sexes. De plus, comme nous l'avons déjà signalé, les femmes marginalisées, telles les Autochtones, sont particulièrement vulnérables à des incidents d'exploitation sexuelle en raison de leurs antécédents de violence, incidents qu'elles tendent à ne pas signaler. Un aspect important de ce projet consistera donc à surveiller les conditions existant dans les établissements à sécurité maximale.

Équipe pénitentiaire d'intervention d'urgence (EPIU)

C'est le recours à une équipe pénitentiaire d'intervention d'urgence composée entièrement d'hommes qui a donné lieu à la Commission d'enquête Arbour et, par la suite, à ce projet de vérification. M^{me} le juge Arbour a recommandé qu'on n'ait plus jamais recours dans un établissement pour femmes à une EPIU entièrement masculine. Le SCC a affirmé que cette recommandation avait été acceptée en principe et qu'une EPIU composée entièrement d'hommes ne serait plus jamais utilisée comme première méthode d'intervention. Il a également été précisé que si l'équipe d'extraction des cellules ou l'EPIU composée entièrement de femmes ne pouvait pas régler la situation d'urgence, on ferait appel au service de police ou aux détachements de la GRC de la localité. Au Pavillon de ressourcement de Maple Creek, par exemple, on a conclu avec le détachement local de la GRC une entente prévoyant qu'en cas d'incident, on demandera l'intervention de la GRC. L'équipe du projet de vérification examinera aussi cet aspect.

Recours à des modèles de règlement de conflits et de médiation

À la section 1.4 sur le règlement des différends et la participation active du personnel et des délinquants du manuel de formation du personnel sur le règlement des plaintes et des griefs des délinquants, il est dit ce qui suit :

> [Traduction] Conformément à l'esprit et aux principes de la Mission, tant le personnel que les détenus ont la responsabilité de chercher des solutions aux problèmes au plus bas niveau possible. Cette façon de procéder contribue à l'opportunité et à l'efficience du système soit en réduisant le nombre de questions qui passent au stade de la plainte ou du grief soit en aidant les parties opposées, à tout niveau du système, à parvenir à un consensus.

Il ne fait aucun doute que le règlement de certaines types de problèmes et de plaintes au niveau le plus bas possible constitue un objectif souhaitable pour parvenir au résultat optimal. Toutefois, les interviews préliminaires

menées avec des détenues à cette étape ont révélé un certain scepticisme quant à l'utilisation du régime. Le recours à des méthodes et techniques de résolution des conflits dans des situations où il existe manifestement des déséquilibres de pouvoir est au mieux problématique. Il l'est encore plus quand, comme dans ce cas, les intervenant(e)s de première ligne n'ont suivi qu'un jour de formation sur la résolution des conflits. Cette façon de procéder peut être efficace dans certaines situations, pour des personnes particulières, par exemple lorsqu'il s'agit d'un conflit entre détenu(e)s, mais elle n'est peut-être pas indiquée lorsque le conflit oppose un(e) détenu(e) et un membre du personnel. Certain(e)s détenu(e)s peuvent se sentir mal à l'aise ou ne pas être en faveur de cette méthode, mais ils se sentent impuissants à s'y opposer. L'impartialité d'un tiers qui intervient dans un différend constitue la pierre angulaire de la médiation, et son absence probable pose un grave problème. Les répercussions peuvent être considérables lorsque la situation met en jeu des détenues et des employés du sexe masculin. Un autre problème est le fait que le processus n'est pas visible de l'extérieur. Cette question, combinée au fait que les détenues n'ont peut-être pas recours à la procédure de règlement des plaintes et des griefs, préoccupe l'équipe du projet de vérification. Nous suivrons également de près cette question pendant le projet.

---

5. ACSEF. *Submission of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies to the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*, 10 janvier 1996, p. 10-11.
6. FAEJ, *Submission of Women's Legal Education and Action Fund on Proposed Cross-Gender Staffing at the new Regional Institutions for Federally-Sentenced Women*, 1996, p. 15-16.
7. Ibid., p. 36
8. Service correctionnel du Canada. Manuel de formation du personnel sur le règlement des plaintes et des griefs des délinquants, chapitre 2. 2.1 (non paginé).
9. LeClair, Dale et Steven Francis. *Okimaw Ohci Healing Lodge. Alternative Dispute Resolution. Creating New Approaches through Institutional Dynamics*, Service correctionnel du Canada, sans date, p.5.
10. *Position of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS) Regarding the Classification and Carceral Placement of Women Classified as Maximum Security Prisoners*, p. 2.

Introduction	Contexte	Démarche générale et méthode suivie
Activités de vérification	Questions nouvelles	Marche à suivre pour la deuxième phase
Recommandations pour la première phase	Conclusion	Annexe A	Annexe B

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

6. Marche à suivre pour la deuxième phase

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

Nous avons dans ce rapport présenté la marche à suivre générale, les activités et les questions cernées pour la première phase du projet de vérification. Pour la deuxième phase, nous procéderons comme suit :

Plan de travail pour la deuxième phase

Mois/année	1998	1999
Janvier		· Deuxième série de visites à cinq établissements régionaux
Février		· Achèvement du deuxième rapport annuel
Mars		· Présentation du deuxième rapport annuel
Avril		Début de la troisième phase
Mai	· Présentation de l'ébauche de rapport annuel · Réunion du Comité d'examen du projet de vérification	
Juin	· Présentation du rapport annuel final · Visites : Pavillon de ressourcement, Joliette	
Juillet	· Burnaby, pénitencier de la Saskatchewan	
Août	· Grand Valley, Nova, Springhill	
Septembre	· Edmonton, Prison des femmes · Réunions à Ottawa	
Octobre	· Réunions de l'équipe du projet; début de l'analyse des données	
Novembre	· Compte rendu verbal	

	- Comité consultatif du projet de vérification	
Décembre	· Début du deuxième rapport annuel	

Le deuxième phase vise les mêmes objectifs que le projet général, à savoir les suivants :

- évaluer les répercussions systématiques de la dotation mixte;
- cerner les questions liées à la politique et au fonctionnement;
- faire des recommandations.

Activités

Les activités suivantes seront entreprises à la deuxième phase du projet :

- visites à tous les établissements et interviews avec tous les groupes de répondants cernés, c'est-à-dire employé(e)s, détenues, représentant(e)s des comités consultatifs de citoyens, représentant (e)s du Syndicat, organisations de services communautaires, associations de femmes autochtones, etc.;
- poursuite de la collecte des politiques du SCC relatives au mandat de l'équipe du projet;
- examen des procédures de sélection du personnel et du matériel de formation;
- examen des données relatives aux plaintes et aux griefs;
- examen de l'aménagement matériel des établissements;
- consultation courante auprès des intervenants concernés;
- consultations courantes, selon les besoins, auprès des responsables du SCC;
- rapports courants avec le bureau de l'Enquêteur correctionnel et la Commission canadienne des droits de la personne afin de vérifier les types de plaintes reçues;
- autres activités, selon les besoins.

Calendrier des activités

Les activités de la deuxième phase se dérouleront entre le 1er juin 1998 et le 31 mars 1999.

Information à recueillir

Les éléments d'information à recueillir ont été définis aux pages 6 et 7 du présent rapport. De plus, nous prévoyons tracer le profil de chaque établissement en y incluant les caractéristiques suivantes :

- capacité et nombre de détenus le 1er décembre 1998;
- type et durée des peines;
- province/territoire d'origine;
- liste des postes du personnel;
- ventilation du personnel selon le sexe;
- nombre d'employés qui ont suivi la formation centrée sur les femmes;
- description de l'établissement;
- ordres permanents portant expressément sur la dotation mixte;
- dispositions prises pour assurer la protection de la vie privée;

- politiques particulières au sujet de la dotation mixte.

Les résultats des interviews seront groupés de façon à donner une idée des impressions générales au sujet des différentes questions, mais seront aussi distingués en fonction de l'établissement en cas de problèmes ou d'incidents.

Rapport annuel

Cette phase aboutira à un rapport annuel faisant état des constatations pour toutes les sources. Nous discuterons des thèmes qui se dégagent et formuleront des recommandations. La structure du rapport sera analogue à celle du premier rapport annuel.

Introduction	Contexte	Démarche générale et méthode suivie
Activités de vérification	Questions nouvelles	Marche à suivre pour la deuxième phase
Recommandations pour la première phase	Conclusion	Annexe A	Annexe B

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

7. Recommandations pour la première phase

La première phase a consisté principalement en une étape de collecte de renseignements et de préparation en vue de la vérification formelle, au cours des deux prochaines années, de la politique de dotation mixte du SCC. Bien qu'il soit certes trop tôt pour tirer des conclusions au sujet de la mise en oeuvre de cette politique, nous formulons trois recommandations au sujet de modifications qui devraient être apportées, indépendamment de cette politique. Il y a deux recommandations connexes sur la collecte et la synthèse de données sur les plaintes et les griefs et une troisième au sujet d'une politique sur le harcèlement sexuel dans le contexte des rapports entre employés et détenues.

Recommandation 1

Que les données que le SCC réunit et compilé sur les griefs des détenus soient modifiées de façon à ce que :

a) une ventilation des plaintes et griefs présentés par les femmes purgeant une peine dans des établissements pénitentiaires fédéraux soit incluse dans le nombre total de plaintes et griefs ainsi que dans le nombre de plaintes et griefs par établissement;

b) l'objet des plaintes et griefs soit précisé, de façon à ce qu'on puisse expliciter la catégorie « autres » et classer dans différentes catégories les allégations de harcèlement sexuel, d'agression sexuelle ou d'exploitation sexuelle.

Commentaire

Ces modifications permettraient de mettre à la disposition des co-vérificatrices, du SCC, notamment du Secteur des femmes, et d'autres intéressés une information sur les plaintes et griefs des femmes purgeant une peine sous responsabilité fédérale. Cette information servirait à cerner les problèmes et tendances. Sans ces modifications, il est difficile de déterminer la suite donnée aux plaintes et griefs présentés par des détenues au sujet de la présence d'employés du sexe masculin sans faire un examen de chaque plainte ou grief à chaque établissement ainsi qu'aux échelons régional et national. La section 5 renferme de plus amples renseignements à ce sujet.

Recommandation 2

Que les Directives du commissaire définissent et interdissent catégoriquement le harcèlement sexuel commis à l'égard des détenues par

des employés et prévoient un éventail convenable de peines, y compris le renvoi.

Commentaire

Dans son rapport, la Commission Arbour a expressément invité le Service correctionnel du Canada à inclure les détenus dans le champ d'application de la politique sur le harcèlement sexuel visant son personnel. Nous croyons comprendre que, bien que le SCC ait décidé de ne pas étendre le champ d'application de la politique pour englober les détenu(e)s, on explore actuellement d'autres manières de gérer la question.

Il y aurait plusieurs façons de gérer la question du harcèlement sexuel des détenu(e)s par les employés, mais il faut à notre avis adopter une politique explicite, dans l'intérêt tant du personnel que des détenus. À l'heure actuelle, il n'existe que les « Règles de conduite professionnelle » publiées par le SCC en mars 1993. D'après les interviews menées à la première phase du projet, ce document est insuffisant et trop vague en ce qui a trait au harcèlement sexuel. L'affirmation la plus directe se trouve à la page 13 de ce document :

Avoir des relations inappropriées consisterait, entre autre, à dissimuler l'activité illégale d'un délinquant, à recourir aux services de délinquants à des fins personnelles, à établir des relations d'affaires ou des relations d'ordre sexuel avec des délinquants, des membres leur famille ou leurs associés. Il incombe aux superviseurs de réagir sans tarder lorsqu'ils constatent l'existence ou la possibilité d'une relation inappropriée entre un délinquant et un employé.

Il est important de bien faire comprendre à tous les membres du personnel que le harcèlement sexuel des détenu(e)s ne sera pas toléré, et la manière la plus explicite de procéder consiste à publier un énoncé de principe distinct. Cette démarche devrait aussi permettre de bien faire comprendre la différence entre des rapports convenables, adaptés et favorables entre le personnel et les détenu(e)s et un comportement qui constitue du harcèlement sexuel. Il faudrait aussi modifier les Règles de conduite professionnelle et la DC intitulée « Discipline » pour bien faire comprendre que le harcèlement sexuel est interdit ainsi que pour encourager les employé(e)s à adopter un comportement adapté et convenable.

La définition utilisée dans la Directive du commissaire intitulée « Harcèlement et toute autre forme de discrimination en milieu de travail », qui porte sur le harcèlement d'employés pourrait facilement être adaptée à une politique s'appliquant au harcèlement sexuel des détenues. La politique en vigueur prévoit ce qui suit :

« Aux fins de la présente directive, le harcèlement sexuel s'entend de tout comportement, propos, geste ou contact d'ordre sexuel, qu'il s'agisse d'un incident unique ou d'une série d'incidents dont il est raisonnable de penser :

a. qu'il peut choquer ou humilier un employé;
2. qu'un employé peut l'interpréter comme l'assujettissement d'un emploi ou de chances de formation ou d'avancement à des conditions d'ordre sexuel. »

On pourrait adapter la politique sur le harcèlement sexuel du personnel pour préciser que le comportement sexuel d'un employé risque d'être perçu par un ou une détenue de telle façon que son refus de prendre part risque d'entraîner des conséquences négatives ou la privation de privilèges ou d'avantages. À long terme, la politique devrait également prévoir des mécanismes pour protéger le plaignant ou la plaignante contre des représailles.

Introduction	Contexte	Démarche générale et méthode suivie
Activités de vérification	Questions nouvelles	Marche à suivre pour la deuxième phase
Recommandations pour la première phase	Conclusion	Annexe A	Annexe B

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

8. Conclusion

La première phase a permis aux co-vérificatrices de préciser la démarche qui sera suivie au cours des deux prochaines années et de mettre en lumière les questions qui se posent dans ce contexte. Il nous tarde d'entamer la prochaine phase. Nous en profitons pour remercier toutes les personnes qui nous ont librement fait leurs commentaires pour nous aider à situer les questions dans leur contexte et qui ont proposé des sujets pour les instruments de recherche.

Introduction	Contexte	Démarche générale et méthode suivie
Activités de vérification	Questions nouvelles	Marche à suivre pour la deuxième phase
Recommandations pour la première phase	Conclusion	Annexe A	Annexe B

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

Annexe A - Équipe chargée du projet de vérification

Organisation
Programmes
Politiques et lois
Sensibilisation
Recherche
Publications
Partenaires
Information carrières
Forums internationaux
Liens

Thérèse Lajeunesse
Covérificatrice
Winnipeg (Manitoba)

Christie Jefferson
Covérificatrice
Trenton (Ontario)

Dianne Macdonald
Associée - projet de vérification
Saskatoon (Saskatchewan)

Betty-Lou Edwards
Associée - projet de vérification
Burnaby (Colombie-Britannique)

Myrelene Ranville
Associée - projet de vérification
Première Nation Sagkeeng (Manitoba)

Pour communiquer avec nous :

Thérèse Lajeunesse et associées
228, rue Kitson
Winnipeg (Manitoba) R2H 0Z5
(204) 233-8214

Télécopieur : (204) 237-0548
Courriel : tlajeune@mb.sympatico.ca

Introduction	Contexte	Démarche générale et méthode suivie
Activités de vérification	Questions nouvelles	Marche à suivre pour la deuxième phase
Recommandations pour la première phase	Conclusion	Annexe A	Annexe B

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

Annexe A - Équipe chargée du projet de vérification

Projet de vérification de la dotation mixte

Annexe B - Lettre aux intervenants

a) List des intervenants nationaux

Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry

Société Elizabeth Fry du Québec

Conseil des églises pour la justice et la criminologie

Comités consultatifs de citoyens du SCC

Strength in Sisterhood Society

Association canadienne de justice pénale : Comité sur les questions touchant les femmes

Association des services de réhabilitation sociale

Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada

Association nationale de la femme et du droit

Condition féminine Canada

Association des femmes autochtones du Canada

Paukatuutit Women's Association

Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes

Commission canadienne des droits de la personne

Syndicat des employés du Solliciteur général

Congrès des femmes noires du Canada

Introduction	Contexte	Démarche générale et méthode suivie
Activités de vérification	Questions nouvelles	Marche à suivre pour la deuxième phase
Recommandations pour la première phase	**Conclusion**	Annexe A	Annexe B

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada Correctional Service Canada

Canada

Annexe B

b) Lettre : Projet de vérification de la dotation mixte

Le 17 mars 1998

Madame Lucya Spencer
Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible du Canada
225-219, av. Argyle
Ottawa (Ontario)
K2P 2H4

Madame,

Objet : Projet de vérification de la dotation mixte

Comme vous le savez sans doute, le Service correctionnel du Canada (SCC) a récemment octroyé un contrat à mon entreprise, *Thérèse Lajeunesse et Associées*, pour la tenue d'une vérification indépendante de la dotation mixte dans les établissements fédéraux pour femmes purgeant une peine fédérale. M^me^ Christie Jefferson et moi-même sommes les covérificatrices de ce projet, qui s'échelonnera sur vingt-sept mois. Trois autres femmes travailleront avec nous dans diverses autres régions : M^mes^ Betty-Lou Edwards à Vancouver (C.-B.), Dianne Macdonald à Saskatoon (Saskatchewan) et Myrelene Ranville de la Première Nation Sagkeeng (Manitoba). Vous trouverez en annexe, à titre indicatif, notre feuille de résumé.

Notre travail comporte trois phases. La phase 1 a commencé à la fin de janvier 1998 et sera terminée à la fin de mai, date à laquelle nous remettrons le premier de trois rapports annuels. Cette phase consiste à recueillir des informations, à définir notre approche et méthodologie pour la période de vérification, à visiter un groupe représentatif d'établissements pour femmes purgeant une peine fédérale et à cerner les questions et les problèmes que les différents intervenants auront relevés concernant la dotation mixte et les femmes purgeant une peine fédérale. C'est ce dernier point qui nous amène aujourd'hui à vous écrire à vous et à votre organisation.

Les phases 2 et 3 s'échelonneront sur chacune des deux années suivantes

et consisteront à recueillir des informations, notamment au moyen d'entrevues auprès des détenues, des employés et des membres de la collectivité qui voudront bien répondre à nos questions concernant la dotation mixte.

La présente lettre vise à vous demander d'écrire vos commentaires concernant la dotation mixte et les femmes purgeant une peine fédérale. Ces commentaires nous seront très utiles pour déterminer la portée de notre projet de vérification et la façon de nous acquitter de notre mandat. Les questions que vous soulèverez seront intégrées à nos outils de recherche, y compris les calendriers d'entrevues pour les employés et les détenues.

Comme nous disposons de peu de temps pour la phase 1, je vous serais reconnaissante de faire parvenir votre réponse écrite, par la poste, par télécopieur ou par courriel, *au plus tard le 17 avril 1998* à :

Thérèse Lajeunesse et associées
228, rue Kitson
Winnipeg (Manitoba) R2H 0Z5

Télécopieur : (204) 237-0548
Adresse électronique : tlajeune@mb.sympatico.ca

Je reconnais que les délais sont serrés et j'espère que cela ne vous occasionnera pas trop de dérangements. N'hésitez pas à communiquer directement avec moi si vous pensez ne pas pouvoir envoyer votre réponse à temps.

J'espère que cette discussion avec vous sur la dotation mixte en suscitera de nombreuses autres et je vous remercie à l'avance de votre attention et de votre réponse.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Thérèse Lajeunesse

Introduction	Contexte	Démarche générale et méthode suivie
Activités de vérification	Questions nouvelles	Marche à suivre pour la deuxième phase
Recommandations pour la première phase	Conclusion	Annexe A	Annexe B

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières | Écran suivant

---

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada

Annexe B

c) Résumé projet vérification de la dotation mixte

Contexte

La *Commission d'enquête Arbour sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston* recommandait que l'on procède à une vérification indépendante pour examiner la mise en œuvre de la dotation mixte aux établissements pour femmes et qu'un rapport soit remis à la sous-commissaire pour les Femmes du Service correctionnel du Canada.

La vérification s'échelonnera sur trois exercices, soit jusqu'en mars 2000.

Approche

La Commission Arbour recommandait que le mandat de l'équipe de vérificatrices consiste à évaluer le système plutôt que les personnes et à formuler des recommandations en conséquence. Il n'est donc pas dans le mandat des vérificatrices de donner suite aux plaintes formulées, mais plutôt de recueillir des informations sur les types de questions et d'incidents découlant de la dotation mixte.

La première année, soit la Phase 1, est préparatoire et consiste à recueillir des informations sur la dotation mixte, notamment les documents et les politiques du SCC, à examiner le Rapport Arbour et divers autres documents et rapports. En outre, des calendriers d'entrevue sont élaborés et mis à l'essai, à des moments différents, auprès des détenues, des employés, des directeurs, des Aînés et des membres de la collectivité. Au cours de la phase 1, un groupe représentatif d'établissements pour femmes seront visités, notamment l'établissement Grand Valley, le pénitencier de la Saskatchewan, l'établissement pour femmes d'Edmonton, le pavillon de ressourcement et l'établissement de Joliette. Ces visites ont pour objet d'établir des contacts avec les principaux intéressés et d'obtenir leurs commentaires sur les questions relatives à la dotation mixte, ce qui nous permettra de mettre au point nos instruments de recherche.

La phase 1 comporte également des réunions auprès de certains intervenants et organismes, tels que le bureau de l'enquêteur correctionnel, l'ACSEF et le Syndicat des employés du Solliciteur général.

Les phases 2 et 3 des deux années suivantes comprendront des visites annuelles aux établissements pour femmes et des entrevues avec les répondants qui désirent exprimer leur opinion. Des discussions continues auront également lieu avec les intervenants pendant toute la durée du projet de vérification.

Trois rapports annuels seront présentés, soit un pour chacune des trois années du projet. Le premier rapport devrait être terminé vers la fin de mai 1998.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec Thérèse Lajeunesse, au (204) 233-8214.

Introduction	Contexte	Démarche générale et méthode suivie
Activités de vérification	Questions nouvelles	Marche à suivre pour la deuxième phase
Recommandations pour la première phase	Conclusion	Annexe A	Annexe B

Écran précédent | Haut de la page | Table des matières

© Service correctionnel du Canada Mise à jour : 1999.12.06

© Service correctionnel Canada.

Service correctionnel Canada | Correctional Service Canada

Canada